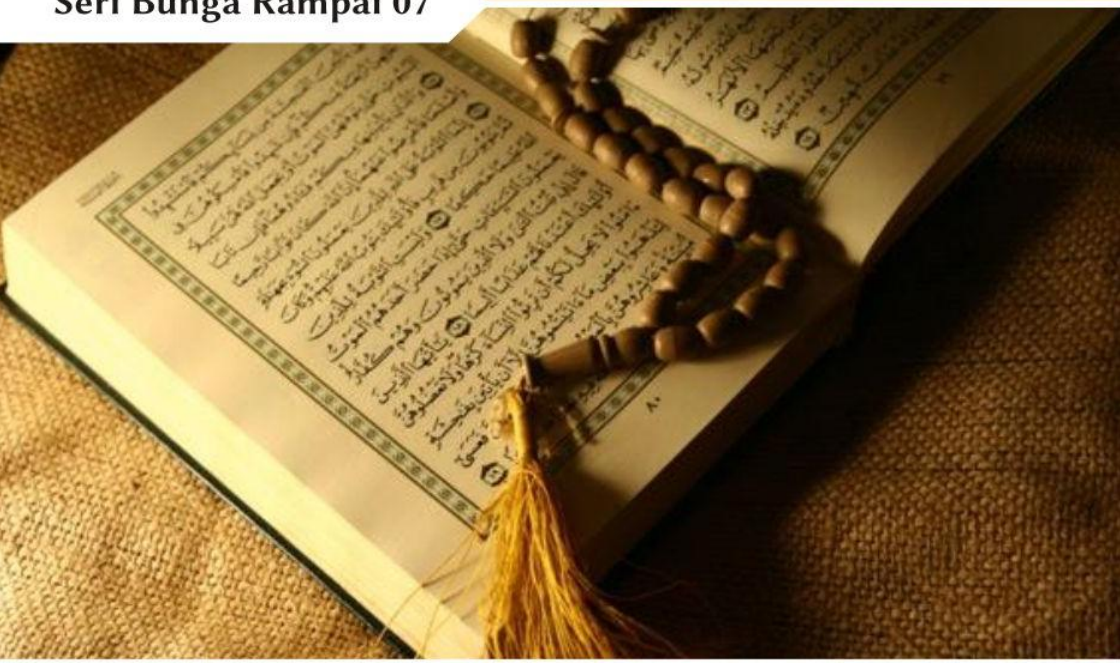
PUSLITPEN UIN SGD BANDUNG

MMR
Madrasah Malem Reboan

Seri Bunga Rampai 07



KONTROVERSI
PELAKSANAAN SYARI'AT ISLAM DI INDONESIA

Ayi Sofyan | Cik Hasan Bisri | Marzuki Wahid
Moeflich Hasbullah | Nurrohman
Rifki Rosyad |Tatang Astarudin

Cik Hasan Bisri (Penyunting)

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

PUSLITPEN UIN SGD BANDUNG

MMR
Madrasah Malem Reboan

Seri Bunga Rampai 07

KONTROVERSI
PELAKSANAAN SYARI'AT ISLAM DI INDONESIA

Ayi Sofyan | Cik Hasan Bisri | Marzuki Wahid
Moeflich Hasbullah | Nurrohman
Rifki Rosyad |Tatang Astarudin

Cik Hasan Bisri (Penyunting)

Kontroversi Pelaksanaan Syariat Islam di Indonesia

Penulis: Nurrohman Syarif, dkk.
Penyunting: Cik Hasan Bisri
Desain Cover: Mang Ozie

Penerbit:
Pusat Penelitian dan Penerbitan
LP2M UIN Sunan Gunung Djati Bandung

ISBN: 978-602-51281-2-7

Hak Cipta: pada Penulis
Cetakan Pertama: Mei 2018

Dilarang mengutip, memperbanyak, dan menerjemahkan sebagian atau keseluruhan isi buku ini tanpa izin dari Penerbit, kecuali kutipan kecil dengan menyebutkan sumbernya yang layak

DAFTAR SINGKATAN

ABRI	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
BAZIS	Badan Amil Zakat Infak dan Shadaqah
BKPUI	Badan Koordinasi Persatuan Umat Islam
BMI	Bank Muamalat Indonesia
DI/TII	Darul Islam/Tentara Islam Indonesia
DOM	Daerah Operasi Militer
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPR-RI	Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
DPS	Dewan Pengawas Syari'at
FPI	Front Pembela Islam
GAM	Gerakan Aceh Merdeka
GBHN	Garis-garis Besar Haluan Negara
GPI	Gerakan Pemuda Islam
HMI	Himpunan Mahasiswa Islam
HTI	Hizbut Tahrir Indonesia
IAIN	Institut Agama Islam Negeri
IMM	Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah
Inpres	Instruksi Presiden
ITB	Institut Teknologi Bandung
KAMMI	Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia
Kandepag	Kantor Departemen Agama
Kepres	Keputusan Presiden
KHI	Kompilasi Hukum Islam
KISDI	Komite Indonesia untuk Solidaritas Dunia Islam
KKN	Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
KNPI	Komite Nasional Pemuda Indonesia
KOHATI	Korp HMI-wati
KPPSI	Komite Persiapan Penegakan Syari'at Islam
KPSI	Komite Penegakan Syari'at Islam
LKAHA	Lingkar Kajian Agama dan Hak Asasi Manusia

M

MMI	Majelis Mujahidian Indonesia
MPR-RI	Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
MPU	Majelis Permusyawaratan Ulama
MUI	Majelis Ulama Indonesia
NAD	Nanggroe Aceh Darussalam
NII	Negara Islam Indonesia
NU	Nahdlatul Ulama
Ormas	Organisasi Kemasyarakatan
PAN	Partai Amanat Nasional
PBB	Partai Bulan Bintang
PDIP	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PII	Pelajar Islam Indonesia
Pemda	Pemerintah Daerah
Perda	Peraturan Daerah
Persis	Persatuan Islam
PKB	Partai Kebangkitan Bangsa
PKP	Partai Keadilan dan Persatuan
PMII	Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia
Polri	Kepolisian Republik Indonesia
PP	Peraturan Pemerintah
PPIM	Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat
PPP	Partai Peratuan Pembangunan
PPMI	Persatuan Pekerja Muslim Indonesia
Proped a	Program Pembangunan Daerah
Raperd a	Rancangan Peraturan Daerah
Renstra	Rencana Strategis
RUKK	Riset Unggulan Kemasyarakatan dan Kemanusiaan
TNI	Tentara Nasional Indonesia
UIN	Universitas Islam Negeri
UNIGA	Universitas Garut
UNPAD	Universitas Padjadjaran
Unsyiah	Univesitas Syiah Kuala
UU	Undang-Undang

UUD	Undang-Undang Dasar

PENGANTAR PENYUNTING

Tulisan ini berasal dari makalah yang dipresentasikan dalam diskusi, pra-MMR dan MMR (Madrasah Malem Reboan). Kegiatan pra-MMR dilaksanakan sebanyak enam kali pertemuan bulanan yang berakhir tanggal 1 September 2005 di bawah pimpinan Prof. Dr. Asep Saeful Muhtadi, MA. Sejak itu kegiatan diskusi mengalami jeda hampir delapan tahun. Namun demikian, dalam enam kali perhelatan ilmiah tersebut terkumpul beberapa buah makalah yang memiliki hubungan dengan makalah pada diskusi masa MMR. Diskusi mingguan MMR setiap hari Selasa malam, atau malam Rabu, diselenggarakan sejak tanggal 9 April 2013. Hingga 22 Desember 2017 telah dilaksanakan 222 kali diskusi dan perhelatan ilmiah lainnya (penelitian, rihlah ilmiah, penyusunan dokumen diskusi, dan penyebaran makalah melalui media sosial).

Keenam tulisan yang disajikan dalam tulisan ini berasal dari hasil kajian dan penelitian. Empat tulisan (Nurroham dan Marzuki, Rifki Rosyad, Muflich Hasbullah, Ayi Sofyan, dan Tatang Astarudin) berasal dari laporan penelitian lapangan yang dipresentasikan dan bahan lain pada masa pra-MMR, dan tulisan lainnya (Nurrohman Syarif dan Cik Hasan Bisri) berasal dari hasil penelitian kepustakaan pada masa MMR. Namun tata urut penyajiannya kedua tulisan terakhir ditempatkan pada urutan pertama dan kedua. Kedua

tulisan itu bersifat makro, berkenaan dengan pemikiran dan pelaksanaan Syariat Islam di dunia Islam; dan di Indonesia.

Tulisan Dr. H. Nurrohma Syarif, MA, tentang "Islam dan Masalah Kenegaraan: Menimbang Posisi Syariat di Negara Demokrasi Indonesia", disampaikan dalam diskusi tanggal 3 Desember 2013. Tulisan ini terfokus pada tiga pertanyaan tentang: posisi syariat dalam kehidupan sosial umat Islam; posisi syariat dalam kehidupan bernegara; dan, peluang dan tantangan bagi syariat Islam di negara demokrasi. Untuk menjawab pertayaan itu, Nurrohman mengadaptasi pandangan beberapa madzhab fiqh dan pandangan dari beberapa orang pakar, di antaranya al-Ghazali, Ibn Qayyim, Ibn Khaldun, dan Muhammad Iqbal.

Menurut Nurrohman, demokrasi pada dasarnya sangat menghargai suara mayoritas namun tidak mengarah pada diktator mayoritas. Demokrasi perlu dikendalikan dengan undang-undang, agar tidak disalahgunakan untuk menghilangkan hak warga negara yang kalah dalam pemungutan suara. Ia tetap menjamin hak asasi dari semua warga negara tanpa membedakan apakah mereka masuk kelompok mayoritas atau minoritas. Agar demokrasi tidak disalahgunakan untuk membangun dinasti atau oligarki, maka proses pergantian dan pemilihan penguasa dilakukan secara adil, jujur dan bebas. Agar partisipasi warga negara dalam kehidupan sipil dan politik bisa terus dipelihara, negara demokrasi harus menjamin hak sipil dan hak politik warga negara.

Manurut Nurrohman, cara pandang semacam ini memerlukan sejumlah asumsi yang mendasarinya.

Pertama, umat Islam mesti dibolehkan untuk memilih pendapat atau interpretasi yang menurut mereka baik untuk diri maupun kelompoknya. Kedua, setiap manusia tanpa memandang suku, agama, jenis kelamin, atau ras pada dasarnya merupakan khalifah Tuhan di muka bumi yang dituntut untuk bertindak secara bebas dan bertanggungjawab. Ketiga, bahwa Tuhan pada dasarnya tidak membebani umat Islam kecuali sesuai dengan kadar kemampuannya. Keempat, meskipun syariat dalam wujudnya berupa teks suci yang terdapat dalam al-Qur'an maupun Hadis tidak berubah. Interpretasi terhadapnya dinamis dan dapat berubah dari waktu ke waktu. Kelima, dalam konteks kehidupan bernegara di Indonesia, peraturan atau undang-undang yang telah disetujui dan diputuskan melalui mekanisme yang ada dalam parlemen dapat dianggap sebagai *ijma* yang lebih populis.

Tulisan Cik Hasan Bisri tentang "Pelaksanaan Syariat Islam di Indonesia: Pendekatan Struktural dan Kultural", didiskusikan tanggal 18 Desember 2013. Sebagian makalah yang didiskusikan itu, selanjutnya dijadikan bagian awal dari Bab X dalam buku *Model Penelitian Fiqh* Jilid 2 (2017: 54-69). Tulisan ini membahas tentang pelaksanaan Syari'at Islam di Indonesia yang bersifat kumulatif. Pendekatan struktural disinergikan secara simultan dengan pendekatan kultural. Bukan pendekatan struktural versus pendekatan kultural.

Pelaksanaan Syariat Islam yang lebih dititikberatkan pada pendekatan struktural dilakukan melalui suprastruktur politik, yakni badan penyelenggara negara: legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Namun demikian, ia memerlukan dukungan kekuatan sosial dan budaya yang berkembang dalam kehidupan masyarakat . Pembentukan peraturan perundang-undangan, misalnya, dimulai dari perumusan naskah akademis (hasil kajian) sampai sosialisasi di kalangan warga negara. Semua peraturan perundang-undangan niscaya memiliki landasan yang kuat, sekurang-kurangnya landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis. Atas perihal yang sama, penerapan hukum melalui badan peradilan wajib dilakukan dengan upaya menggali, memahami, dan mengikuti nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Kesadaran hukum dan budaya hukum masyarakat merupakan *conditio sine qua non* bagi pelaksanaan dan penegakan hukum dan keadilan.

Pelaksanaan Syariat Islam yang lebih menitikberatkan pada pendekatan kultural ("jalur lambat") dilakukan melalui infrastruktur politik, yang berbasis pada kesadaran dan budaya hukum yang menjadi bagian dalam entitas kehidupan masyarakat. Namun demikian, ia memerlukan legalitas dari badan penyelenggara negara agar memiliki kepastian dan perlindungan hukum atas perilaku dan interaksi dalam kehidupan masyarakat, baik individual maupun kolektif. Di sini, negara memiliki tugas untuk membentuk, menjalankan, dan menegakkan hukum yang diarahkan untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang tertib, tenteram, dan berkeadilan. Perangkat dan penegak hukum niscaya disediakan oleh negara untuk mewujudkan negara hukum yang dicita-citakan.

Berkenaan dengan hal itu, pelaksanaan Syariat Islam dapat dilakukan melalui kedua pendekatan tersebut secara simultan dan sinergis, serta mengurangi sumber konflik yang seringkali tidak produktif. Dialog dan kerja sama di kalangan para pemikir, aktivis, dan yang memiliki kepedulian terhadap pelaksanaan Syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara merupakan suatu keniscayaan. Diakui, bahwa pada tataran wacana Syariat Islam seringkali terjadi pemilahan secara dikotomis karena didasarkan kepada aksioma dan asumsi yang berbeda. Namun dalam kehidupan praktis terjadi saling adaptasi yang bermuara dalam bentuk kesepakatan.

Tulisan Dr. Nurrohman Syarif dan Marzuki Wahid, MA berjudul "Politik Formalisasi Syariat Islam dan Fundamentalisme: Kasus Nanggroe Aceh Darussalam", berasal dari laporan penelitian dalam program Riset Unggulan Bidang Kemasyarakatan dan Kemanusiaan (RUKK) yang dikelola oleh Kantor Menteri Negara Riset dan Teknologi bekerjasama dengan Lembaga Penelitian IAIN (sekarang Universitas Islam Negeri) Sunan Gunung Djati Bandung. Tulisan ini difokuskan pada politik hukum di Nanggroe Aceh Darussalam, yang ditelusuri mulai masa kesultanan Islam hingga wujud keistimewaan daerah itu pada Era Reformasi.

Tulisan itu diawali dengan pengungkapan tentang pemberlakuan Syariat Islam yang telah menyatu dengan derap langkah adat istiadat, tradisi, dan budaya Aceh. Syariat Islam di Aceh menjadi acuan masyarakat dalam menata kehidupannya, sejak masa kesultanan, masa penetrasi Hindia Belanda dan

Jepang, dan masa setelah kemerdekaan. Oleh karena itu, pada awal kemerdekaan elite politik Aceh menuntut jaminan hukum dari pemerintah pusat bagi pelaksanaan Syariat Islam di serambi Mekah tersebut. Proses itu cukup panjang, bahkan melewati masa perlawanan bersenjata melalui gerakan DI/TII. Dengan disahkannya UU Nomor 44 Tahun 1999, maka pelaksanaan Syariat Islam di Provinsi NAD dalam konteks kehidupan negara bangsa Indonesia telah memiliki legalitas. Namun demikian, masih terdapat sikap ketidaksetujuan beberapa orang tokoh masyarakat Aceh terhadap pelaksanaan Syariat Islam tersebut.

Menurut Nurrohman dan Marzuki Wahid, gejala legalisasi pelaksanaan Syariat Islam di Provinsi NAD ini ganjil dan ambigu. Keganjilan ini tampak ketika banyak orang berbicara tentang demokrasi dan pluralisme pasca reformasi, terutama dalam konteks pemantapan otonomi daerah, sebagian kalangan Islam di legislatif dan eksekutif justru menuntut formalisasi "Syariat Islam". Kedua peneliti itu menilai bahwa dilihat dari sisi kepentingan politik nasional maupun substansi ajaran Islam, formalisasi Syariat Islam itu kurang strategis dan tidak efektif. Dalam konteks negara bangsa yang tetap mempertahankan negara kesatuan, tidak berarti bahwa setiap daerah bebas menetapkan politik hukum sendiri berdasar atas kecenderungan dominasi kelompok agama. Semangat dominatif yang demikian bertentangan dengan semangat otonomi daerah itu yang meniscayakan demokratisasi di tingkat daerah.

Tulisan Dr. Rifki Rosyad berjudul "Formalisasi Syari'at Islam di Kabupaten Tasikmalaya", berasal dari

laporan penelitian yang dikelola oleh Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat (PPIM) Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta. Tulisan ini difokuskan pada wacana pelaksanaan Syari'at Islam di Kabupaten Tasikmalaya. Dari sisi historis dan ideologis ditemukan fakta bahwa memang Kabupaten Tasikmalaya memiliki keterkaitan erat dengan gagasan Islam formal yang diproklamasikan oleh gerakan DI atau NII. Gagasan penerapan Syariat Islam di Tasikmalaya sebagai pusat munculnya gerakan DI/TII, sekalipun dari masa ke masa mengalami penekanan, tetap hidup di dalam masyarakat.

Para pendukung penerapan Syariat Islam berasal dari berbagai kalangan pesantren, kyai dan santrinya, partai politik Islam, dan organisasi kemasyarakatan dan kepemudaan Islam. Di kalangan pesantren pendukung gagasan ini terdiri atas pesantren besar dan pesantren kecil. Kelompk pesantren kecil memiliki porsi yang sangat besar dalam mendukung arus formalisasi Syariat Islam ini. Kelompok yang nyaring dan lantang menyuarakan gagasan ini datang dari para kyai muda. Mereka memiliki kebanggan terhadap DI/TII yang muncul dalam ungkapan "anak" atau "murid" DI, atau "mantan jabal". Kelompok pendukung dari partai politik adalah PPP dan PBB. Sementara itu, kelompok pendukung dari organisasi kemasyarakatan Islam ialah Persatuan Islam, GPI, FPI, Tholiban dan yang lainnya. Secara umum mereka berkeyakinan bahwa pelaksanaan Syariat Islam adalah solusi dari berbagai krisis yang melanda negeri ini.

Mereka yang menolak pelaksanaan Syariat Islam berasal dari kalangan Nahdlatul Ulama, khususnya dari

kalangan muda. Butir utama yang disuarakan oleh kelompok ini, jangan sampai agama menjadi alat kekuasaan. Menurut mereka agama akan menjadi justifikasi terhadap berbagai bentuk kekerasan dan penindasan suatu kelompok kepada kelompok lainnya. Ketika Syariat Islam diformalkan di tengah masyarakat yang multireligius dipastikan akan menomorduakan warga penganut agama lain dalam menentukan kebijakan. Sekurang-kurangnya mereka akan termarginalisasi.

Berdasarkan hasil penelitiannya, Rifki berkesimpulan bahwa prospek gagasan penerapan Syariat Islam diduga akan tetap ada dan akan lebih keras ketika kondisi sosial ekonomi dan politik bangsa tidak mengalami perubahan yang berarti. Hal ini dapat dipahami karena gagasan penerapan Syariat Islam dianggap sebagai obat mujarab dan diyakini sebagai "Ratu Adil" yang akan menyelamatkan kehidupan bangsa ini. Keyakinan seperti ini selalu muncul dalam ungkapan bahwa Syariat Islam adalah "solusi satu-satunya agar bangsa ini ke luar dari krisis multidimensional yang tengah berlangsung". Bila kondisi bangsa ini ke depan lebih baik, gagasan penerapan Syariat Islam akan tetap ada tetapi berbeda muatan dan cara artikulasinya. Ketika perangkat hukum nasional dan tatanan kehidupan masyarakat makin baik dan mapan, gagasan penerapan Syariat Islam akan diartikulasikan dengan cara yang lebih etis dan arif. Berdasarkan pelajaran yang telah dilalui, gagasan penerapan Syariat Islam dari sisi muatan akan lebih inklusif dan ramah seiring meningkatnya kesadaran

dan pengetahuan masyarakat tentang ajaran Islam itu sendiri dan kesadaran berdemokrasi.

Tulisan Drs. Moeflich Hasbullah, MA, berjudul "Pemberlakuan Syariat Islam di Garut: Gerakan Superfisial Neofundamentalisme Islam", juga berasal dari laporan penelitian yang dikelola oleh PPIM Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta. Tulisan ini difokuskan pada ruang lingkup Syariat Islam dan penerapannya dalam konteks sistem sosial di daerah tersebut.

Deklarasi pemberlakuan Syariat Islam di Kabupaten Garut dilakukan pada tanggal 1 Muharram 1423 Hijriah (15 Maret 2002 Miladiah). Kemunculan gagasan untuk memberlakukan Syariat Islam merupakan imbas dari beberapa daerah yang sudah lebih dulu menyatakan dan sedang memperjuangkan berlakunya Syariat Islam, seperti di Provinsi NAD. Selain itu, usulan pemberlakuan Piagam Jakarta tatkala dilakukan perubahan UUD 1945 dalam Sidang Tahunan MPR-RI menjadi daya dukung terhadap gagasan dan gerakan pemberlakuan Syariat Islam di daerah ini.

Aspek-aspek yang akan menjadi wilayah penerapan Syariat Islam meliputi empat bidang, yakni: (1) bidang *ubudiyyah*, yaitu aqidah, ibadah, dan akhlak; (2) bidang *mu'amalah*, yaitu pendidikan, dakwah, ekonomi, dan *amar ma'ruf nahyi munkar*; (3) bidang *ahwal syahsiyah*, yaitu mabarot, munakahat, dan mawaris; (4) bidang *siyasah syar'iyah*, meliputi kemasyarakatan, jinayah, dan siyasah. Berkenaan dengan pelaksanaan Syariat Islam tersebut dibentuk Lembaga Pengkajian, Penegakan, dan Penerapan Syariat Islam, sebagai lembaga kajian dan sosialiasi

Syariat Islam yang beranggotakan hampir semua unsur dan golongan masyarakat yaitu ulama, komponen umat Islam, birokrat/pemerintah, pakar praktisi hukum, elite Muslim non-ulama dan unsur wanita. Namun demikian, selain para pendukung penerapan Syariat Islam ditemukan kelompok yang menentangnya.

Menurut Moeflich, gerakan penerapan Syariat Islam bergeser kepada hal-hal yang sifatnya tidak substansial yaitu berawal atau "berujung" pada sebuah gerakan himbuan moral. Setelah dua tahun proklamasi penerapan Syariat Islam di kabupaten Garut, gerakan tersebut masih dan tidak lebih dari sekadar ramai-ramai melakukan simbolisasi Islam. Artinya sebagai sebuah gerakan politik, para pengusung tegaknya Syariat Islam di Indonesia gagal menggapai cita-citanya. Dalam konteks ini, fenomena gerakan Syariat Islam hanya membawa berbagai perubahan superfisial di bidang hukum dan adat. Islamisme, belakangan telah berubah menjadi tipe neofundamentalisme yang hanya peduli kepada penegakan syariat tanpa mampu menyiptakan bentuk-bentuk politik yang baru.

Tulisan Ayi Sofyan berjudul "Pelaksanaan Syariat Islam di Kabu-paten Cianjur", berasal dari tesis pada Program Pendidikan Magister Universitas Padjadjaran Bandung, Bidang Kajian Utama Ilmu Administrasi. Tulisan ini terfokus pada perilaku aparatur pemerintah daerah dalam pelaksanaan Kebijakan Pembangunan Aparatur Ber-*Akhlaq Karimah* dan Masyarakat *Marhamah* (*Gerbang Marhamah*) untuk Mewujudkan Cianjur, *Sugih, Mukti tur Islami*.

Dilihat dari segi proses kebijakan publik, pelaksanaan Syariat Islam di Kabupaten Cianjur, pada beberapa aspek telah memenuhi unsur proses kebijakan, meskipun masih jauh dari komprehensif. Kelahiran kebijakan itu sendiri bersifat *buttom-up*, berbasis kehendak masyarakat yang sinergis dengan kehendak politik Pemerintah Daerah. Kemudian diakomodasi dan dilegalisasikan lewat Perda, meskipun belum ada satu pun Perda yang secara spesifik mengatur tentang pelaksanaan Syariat Islam.

Pada tingkat implementasi kebijakan mendapat dukungan publik internal yang cukup handal, tetapi pada tataran isi, sumber daya pelaksana, serta manajemen pelaksanaan masih lemah. Faktor koordinasi antar dan inter instansi dan masyarakat masih lemah. Demikian pula terdapat kelemahan dalam sosialisasi dan konsistensi pada sebagian besar masyarakat yang menaati kebijakan tersebut. Oleh karena itu, dari aspek pengagendaan pemerintah, rumusan, legislasi, implementasi, serta evaluasi, masih perlu dioptimalkan.

Tulisan Dr. Tatang Astaruddin, MH, berjudul "Rekayasa Model Pembuatan Peraturan Daerah Berbasis Syariat Islam", berasal dari laporan penelitian kompetitif yang dikelola oleh Direktorat Perguruan Tinggi Agama Islam, Kementerian Agama. Tulisan ini difokuskan pada kajian isi dan evaluasi terhadap tiga Perda berbasis Syari'at Islam tentang "Larangan Pelacuran" di tiga kabupaten di Jawa Barat, yakni Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Garut, dan Kabupaten Cianjur. Evaluasi dilihat dari tiga aspek, yakni: bentuk, prosedur, dan substansi Perda

berdasarkan peraturan perundang-undangan dan wacana tentang peraturan yang baik.

Hasil evaluasi menunjukkan bahwa ketiga Perda itu masih mengalami kerancuan, baik menyangkut bentuk, prosedur, dan substansinya maupun menyangkut aspirasi masyarakat dalam konteks demokratisasi dan implementasi otonomi daerah. Berdasarkan hasil evaluasi itu, Tatang mengajukan gagasan tentang model rujukan pembuatan Perda alternatif, yang secara ideal memiliki beberapa ciri. Pertama, bertumpu pada legislatif, namun tetap tersedia mekanisme *cheks and balances* dengan eksekutif. Kedua, responsif, populistik, dan akomodatif. Ketiga, menekankan pentingnya pertimbangan yang komprehensif dan mendalam dari aspek filosofis, yuridis, politis, ekonomis, sosiologis, maupun aspek ekologis. Keempat, memiliki standar tertentu dari aspek prosedur, format, dan teknis penulisannya, namun tetap mampu mengimbangi tuntutan aspirasi dan perkembangan zaman.

Ketujuh tulisan itu memiliki keunikan, kelebihan, dan kekurangan masing-masing. Diharapkan antara tulisan yang satu dengan yang lain saling melengkapi sehingga dapat memberikan gambaran ringkas tentang anatomi dan dinamika pelaksanaan Syariat Islam di lokasi penelitian, dan di Indonesia pada umumnya. Atas perihal tersebut ada beberapa catatan yang perlu dicermati oleh pembaca. Pertama, apa yang disajikan dalam tulisan ini baru mencerminkan "suara" elite masyarakat dari pusat-pusat kekuasaan publik. Belum menyentuh aspirasi dan dinamika di kalangan masyarakat "bawah". Kedua, dalam kurun

waktu beberapa tahun terakhir apa yang "dipotret" melalui penelitian itu, dalam berbagai hal, telah mengalami perubahan, termasuk pergantian kepemimpinan daerah. Diperlukan penelitian lebih lanjut, yang dapat menyentuh realitas kehidupan masyarakat, sekurang-kurangnya yang menggambarkan tentang anatomi institusi sosial yang dijadikan panduan normatif dalam memenuhi kebutuhan hidup bersama. Ketiga, "keberpihakan" peneliti terhadap pelaksanaan syariat Islam tak dapat dihindarkan, sehingga dalam beberapa hal sulit dibedakan antara data yang diperoleh dari lapangan dengan pandangan peneliti yang terbawa dari lingkungan komunitasnya. Oleh karena itu, pembaca dimohon untuk memahami tulisan yang disajikan secara arif, kritis, dan korektif.

Kontroversi pelaksanaan Syariat Islam masih tetap menyala hingga kini. Pernyataan Presiden Joko Widodo (24 Maret 2017) agar persoalan politik dipisahkan dari agama untuk menghindarkan gesekan antarumat, telah mengundang kontroversi lanjutan. Hal itu menarik untuk dikaji lebih dalam, guna mencari solusi bagi keutuhan berbangsa dan bernegara. *Wa 'l-Lāh A'lam*.

Bandung, 24 Januari 2018
Cik Hasan Bisri

DAFTAR ISI

Daftar Singkatan — i
Pengantar Penyunting — iii
Daftar Isi — xxi

Nurrohman Syarif

Islam dan Masalah Kenegaraan: Menimbang Posisi Syariat
di Negara Demokrasi Indonesia
A. Pendahuluan — 1
B. Syariat dalam Kehidupan Sosial Umat Islam — 2
C. Syariat dalam Kehidupan Politik dan Negara — 7
D. Peluang dan Tantangan Syariat Islam — 21
E. Penutup — 23
Daftar Pustaka — 24

Cik Hasan Bisri

Pelaksanaan Syariat Islam di Indonesia:
Pendekatan Struktural dan Kultural
A. Pendahuluan — 27
B. Pelaksanaan Syariat Islam melalui Kekuasaan Negara — 30
C. Pelaksanaan Syariat Islam melalui Institusionalisasi Fiqh — 34
D. Institusi Sosial Bercorak Keislaman — 41
E. Penutup — 48
Daftar Pustaka — 50

Nurrohman dan Marzuki Wahid

Politik Formalisasi Syariat Islam dan Fundamentalisme:
Kasus Nanggroe Aceh Darussalam
A. Pendahuluan — 53

B. Mengapa Disebut Formalisasi? — 57
C. Syariat Islam di Aceh: Sejarah Politik Hukum — 61
D. Formalisasi Syariat Islam dan Penyelesaian Konflik — 70
E. Dimensi Fundamentalisme dan Benturan Yuridis — 76
F. Penutup — 86
Daftar Pustaka — 87

Rifki Rosyad

Formalisasi Syariat Islam di Kabupaten Tasikmalaya
A. Pendahuluan — 89
B. Wacana Penerapan Syariat Islam — 94
C. Visi Tasikmalaya: Religius Islami — 110
D. Beberapa Produk Kebijakan — 124
E. Penutup — 132
Daftar Pustaka — 135

Moeflich Hasbullah

Pemberlakuan Syariat Islam di Garut:
Gerakan Superfisial Neofundamentalisme Islam
A. Pendahuluan — 139
B. Gerakan Penerapan Syariat Islam — 143
C. Kontroversi Pelaksanaan Syariat Islam — 157
D. Kekecewaan Sosial Politik — 166
E. Prioritas dan Orientasi — 167
F. Penutup — 173
Daftar Pustaka — 174

Ayi Sofyan

Pelaksanaan Syariat Islam di Kabupaten Cianjur

A. Pendahuluan — 175

B. Paradigma Kebijakan Publik — 178

C. Aspek-aspek Kebijakan Penegakan Syariat Islam — 182

D. Aktualisasi Pelaksanaan Syariat Islam — 191

E. Penutup — 198
Daftar Pustaka — 198

Tatang Astaruddin

Rekayasa Model Pembuatan Peraturan Daerah Berbasis Syariat Islam
A. Pendahuluan — 201
B. Tinjauan Teoritis dan Kerangka Pikir — 204
C. Pasal-pasal tentang Peraturan Daerah — 221
D. Teknik dan Prosedur Penyusunan Peraturan Daerah — 226
E. Telaah atas Produk Peraturan Daerah — 237
F. Rekayasa Model Penyusunan Peraturan Daerah — 253
G. Penutup — 260
Daftar Pustaka — 262
Lampiran — 267

Indeks — 271

ISLAM DAN MASALAH KENEGARAAN: MENIMBANG POSISI SYARI'AT DI NEGARA DI INDONESIA

Dr. Nurrohman Syarif

A. Pendahuluan

Jargon yang menyatakan bahwa manusia adalah makhluk sosial tampaknya sudah menjadi proposisi yang diterima oleh para pemikir Muslim dari dulu sampai sekarang. Tidak ada satu pun pakar Islam yang menolak kenyataan bahwa untuk dapat mengambangkan potensi diri dan kemanusiaannya, manusia tidak mungkin bisa hidup sendiri tanpa memerlukan bantuan atau pertolongan orang lain. Akan tetapi pada saat mereka berbicara tentang hubungan agama dengan kekuasaan, Islam dan politik atau Islam dan negara, tidak semua pakar Islam memiliki pandangan yang sama.

Perbedaan mereka dalam sejarah dapat ditelusuri mulai dari perbedaan di antara mereka dalam melihat apa misi utama yang dibawa oleh Nabi Muhammad. Betulkah Nabi Muhammad itu sebagai kepala negara? Kalau memang betul, apakah hal itu merupakan bagian dari misi risalahnya atau merupakan bagian dari taktik, cara atau ijtihad beliau dalam upayanya

membangun masyarakat yang egalitarian yang dibimbing oleh nilai moral universal?

Bagaimana cara umat Islam mengambil teladan dari Rasulullah? Pesan apa yang dapat diambil dari "keterlibatan" Rasulullah dalam urusan negara? Bagaimana hubungan antara agama dengan negara? Adakah yang namanya negara Islam? Kalau memang ada, apa kriteria atau indikator yang bisa digunakan untuk menentukannya? Betulkah negara Islam mesti bernama khilafat? Mengapa sekarang ini negeri-negeri Muslim memiliki bentuk negara maupun sistem pemerintahan yang berbeda-beda? Di mana posisi syari'at dalam kehidupan sosial umat Islam? Di mana posisi syari'at dalam kehidupan bernegara atau berpolitik? Bagaimana peluang dan tantangan bagi Syari'at Islam di negara demokrasi?

Meskipun tidak menutup kemungkinan bahwa pertanyaan tersebut akan disinggung atau dijawab secara sepintas, tetapi tulisan ini akan fokus pada tiga pertanyaan yang disebut terakhir saja. Kemudian diakhiri dengan jawaban atas pertanyaan apakah Indonesia masih memerlukan sistem khilafat?

B. Syari'at dalam Kehidupan Sosial Umat Islam

Syari'at Islam amat erat dengan *way of life* atau kehidupan sosial umat Islam. Kedekatan itu digambarkan oleh Joseph Schacht dalam bukunya *An Introduction to Islamic Law* sebagai berikut: *Islamic law is the epitome of Islamic thought, themost typical manifestation of the Islamic way of life, the core and*

kernel of Islam itself... it is impossible to understand Islam without understanding Islamic law.[1] Dalam sejarah Islam, disiplin ilmu keislaman lain yang kepopulerannya hampir menandingi fiqh (hukum Islam) hanyalah ilmu tasawuf.

Mahmud Syaltut, terkenal dengan jargonnya bahwa *al-Islam Aqidah wa Syari'ah*. Jargon yang menjadi judul bukunya itu mengandung arti bahwa akidah itu bukan syari'ah dan sebaliknya syari'ah juga bukan aqidah. Akan tetapi dalam kehidupan nyata umat Islam, kedua hal ini sulit dipisahkan satu sama lain, karena di kalangan umat Islam, syari'at atau lebih tepatnya hukum syara diyakini sebagai firman Tuhan yang diturunkan untuk mengatur prilaku *mukallaf* (orang dewasa yang berakal sehat). Keyakinan inilah yang menjadikan syari'at bagi sebagian umat Islam memiliki nilai sakral dan karenanya sulit dipisahkan dari urusan akidah. Itulah sebabnya, Profesor Juhaya S. Praja, guru besar Hukum Islam di Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung menggunakan teori kredo untuk memahami perilaku umat Islam dalam menjalankan syari'at agamanya. Teori ini pada intinya mengatakan bahwa umat Islam, di mana pun mereka berada, akan berusaha menjalankan norma agama yang terdapat dalam syari'at Islam semata-mata karena tuntutan keyakinannya.[2] Teori ini berhasil

---

1 Joseph Schacht, *An Introduction to Islamic Law,* Oxford University Press 1982, page 1.

2 Juhaya S. Praja, *Teori-teori Hukum Islam: Suatu Telaah Perbandingan dengan Pendekatan Filsafat*, Bandung, Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Bandung, 2009, hlm. 107.

dalam memberikan pemahaman mengapa meskipun hidup di negara sekuler, umat Islam tetap menjalankan apa yang menurutnya merupakan tuntutan dari syari'at mereka. Tuntutan keyakinan ini seperti pisau bermata dua. Di satu sisi ia telah memberikan nuansa sakral pada syari'at atau hukum Islam, tapi di sisi lain ia juga menjadikannya sulit mengalami perubahan dari waktu ke waktu.

Sebetulnya terdapat teori atau filosofi hukum Islam yang memungkinkan adanya perubahan hukum Islam dari masa ke masa. Salah satunya adalah filosofi yang dikemukakan oleh Ibn Qayyim. Dalam kitab *I'lam al-Muwaqi'in,*beliau menyatakan, *fa inna al-syarī'at mabnahā wa asāsuhā 'alā hikām wa mashālih al-'ibād fi al-ma'asy wa al-ma'ad wa hiya 'adl kulluhā wa rahmat kulluhā wa mashālih kulluhā wa hikmat kulluhā* (Sesungguhnya syari'at, landasan dan pilarnya ialah hikmah-hikmah dan kemaslahatan-kemaslahatan hamba di dunia dan di akhirat. Ia adil semuanya, membawa rahmat semuanya, membawa maslahat semuanya dan mengandung hikmah semuanya).[3]

Dengan menjadikan keadilan, kemaslahatan, kasih sayang, dan hikmah sebagai fondasi syari'at, secara sepintas seolah beliau ingin memberikan kesan bahwa syari'at dalam bentuk fiqh itu progresif, mudah berubah sejalan dengan perkembangan zaman, asalkan tetap mengacu kepada keadilan, kemashlahatan, kasih sayang, dan hikmah. Akan tetapi kesan itu bisa keliru bila metodologi atau epistemologi hukum Islam atau syari'ah yang digunakan oleh umat Islam dari waktu ke

3 Ibn Qayyim, *I'lam al-Muwaqi'in,* jilid III, Bairut Dar al-Kutub al-Ilmiah, hlm. 37.

waktu tidak mengalami perkembangan. Kesan itu juga keliru apabila umat Islam memandang semua ketentuan syari'at atau sebagian besarnya sudah menjadi keyakinan mereka yang tidak bisa berubah atau diubah.

Oleh karena itu, munculnya sejumlah pakar Islam yang menawarkan perubahan metodologi dalam memahami hukum Islam atau teks kitab suci, menurut saya pantas mendapat apresiasi. Karena munculnya metode "baru" akan menghasilkan produk fiqh yang "baru" pula sehingga umat Islam memiliki banyak pilihan dalam mengamalkan ajaran agama yang paling sesuai dengan kondisi atau kemampuan dirinya. Pilihan seperti ini menurut saya adalah pilihan yang sah dengan dua alasan. Pertama, dalam beragama Allah tidak akan membebani seseorang kecuali sesuai dengan kesanggupannya, *lā yukallif 'l-Laāh nafsan illā wus'ahā* (Q. S. 2: 286). Kedua, Allah sendiri juga mendorong hamba-Nya untuk melakukan studi banding. Membandingkan satu pendapat dengan pendapat lain, kemudian memilih mana di antara pendapat itu yang lebih baik untuk dirinya, *yastami'ūn al-qawla fa yattabi'ūn a<u>h</u>sanah* (Q. S. 39: 18).

Akan tetapi, masalahnya, munculnya tawaran metodologi hukum "baru" yang memungkinkan lahirnya produk ijtihad baru bukannya disambut positif sebagai bagian dari rahmat yang akan memberikan maslahat bagi umat Islam, tapi malah seringkali dimusuhi sebagai paham "baru" yang akan menjadikan Islam sebagai agama yang lepas kendali, "liberal" dan karenanya akan merusak "keyakinan" umat Islam. Para

ulama konservatif sering bertindak sebagai pemegang otoritas dalam "memilihkan" mana tafsir syari'at yang boleh dipilih dan mana tafsir syari'at yang dinilai sesat atau menyesatkan. Hadis yang menyatakan bahwa *ma ra'ahu al-muslimūn hasanan fahuwa 'inda 'l-Lāh hasanun* yang lebih mendorong watak Islam yang populis sepertinya tidak dianggap penting.

Keberatan saya terhadap cara pandang mereka terutama pada asumsi yang mereka gunakan. Pandangan-pandangan mereka selalu didasarkan atas asumsi pertentangan antara akal dan wahyu serta adanya keharusan menundukkan akal di hadapan wahyu. Padahal menurut hemat saya, antara akal dan wahyu sebenarnya saling melengkapi. Keduanya memiliki hubungan yang *symbiotic mutualist*. Artinya akal memerlukan wahyu, wahyu juga memerlukan akal. Pada awal pembentukan hukum Islam, baik *Ahl al-Ra'yu* maupun *Ahl al-Hadīts* sama-sama berkembang. Para filosof Muslim seperti al-Kindi memandang akal dan wahyu sama-sama anugerah yang datang dari Tuhan. Akal berfungsi untuk menemukan kebenaran, wahyu juga datang untuk menggambarkan kebenaran. Oleh karena itu kebenaran akal dan kebenaran wahyu mestinya sejalan, saling mendukung dan tidak bertentangan.

Dalam menggambarkan keserasian antara akal dan wahyu, al-Ghazali salah satu filosuf dan tokoh Sunni yang cukup berpengaruh di dunia Islam mengatakan bahwa akal seperti penglihatan, sementara syara' laksana sinar atau cahaya. Tidak ada gunanya penglihatan kalau tidak ada sinar dari luar dan tidak ada gunanya sinar kalau tidak ada penglihat-

an. Syara' adalah akal yang berasal dari luar sedang akal adalah syara yang berasal dari dalam. *Al-'aql ka al-bashar wa al-syar' ka al-su'aai wa lan yughni bashar mā lam yakun syu'aun min kharīji wa lan yughni al-syu'a'u ma lam yakun al-bashar. Al-Syar' 'aql min kharījin wa al-aql syar'un min dakhīlin.*[4] Menurut al-Ghazali, pandangannnya ini sejalan dengan firman Allah, *fithrata 'l-Lah allati fathhara al-nass 'alaihā lā tabdīla li al-khalq 'l-Lāh dzālika al-dīn al-qayyīm* (Q. S. 30: 30). Dalam memberikan alasan mengapa akal juga bisa disebut agama, al-Ghazali mengutip ayat al-Qur'an yang berbunyi *nurun 'ala nurin* (Q. S. 24: 35), di sini akal menyatu dengan syara', keduanya sama-sama cahaya.[5]

Dengan mempertimbangkan bahwa setiap manusia dianugerahi akal, artinya secara fitrah beragama dan baik, maka wajar bila al-Ghazali dalam mendefinisikan ijma, salah satu dalil syar'i, amat populis, tidak elitis. Menurutnya ijma adalah *ittifāq ummatī Muḥammadin shalla 'l-Lāh 'alaiyh wasallam khāshshat 'ala amr min al-umūr al-diniyah.*[6] Pendapat ini menarik karena tidak seperti ulama ushul pada umumnya yang mendefinisikan ijma sebagai kesepakatan mujtahid, al-Ghazali mendefinisikannya dengan kesepakatan umat Muhammad termasuk yang bukan mujtahid. Al-Ghazali, menurut hemat saya, bukan hanya populis tapi juga humanis yang

4 Hasbi Ash Shiddieqy, *Filsafah Hukum Islam*. Jakarta, Bulan Bintang, 1975, hlm. 199.

5 *Ibid.*

6 Al-Ghazali, *al-Mustashfa min 'Ilmi al-Ushul*, juz II, Madinah al-Munawwarah, Dār al-Ḥikam, 1988, hlm. 294.

menghargai setiap manusia untuk menggunakan akal sehatnya masing-masing.

Lalu bagaimana agar syari'at tetap menampilkan wajah dinamisnya di dalam kehidupan sosial umat Islam? Kalaupun syari'at akan ditempatkan sebagai bagian dari akidah, tidak terpisah dari akidah, maka akidah sendiri dalam ajaran Islam tidak bisa diajarkan dengan cara yang dogmatis. Sebab iman atau akidah yang kokoh menurut Muhammad Iqbal dalam bukunya, *The Reconstruction of Religious Thought in Islam,* memerlukan adanya proses penalaran. Iman (*faith*) mesti melalui proses penalaran (*thought*), sebelum akhirnya sampai pada tingkatan yang kokoh (*discovery*). Betul, bahwa iman yang dipikirkan tentu berisiko munculnya beragam konsep, tetapi jika iman diterima secara *dogmatis* saja, dengan tidak melalui pemikiran kritis, ia akan menjadi iman yang rapuh.

C. Syariat Islam dalam Kehidupan Politik dan Negara

Bila syari'at atau hukum Islam akan tumbuh dan berkembang sendiri di masyarakat muslim karena dasarnya adalah keyakinan, pertanyaannya, seberapa jauh pentingnya kehidupan berpolitik atau bernegara? Persoalan ini bisa ditelusuri dari perdebatan ulama tentang hukum mendirikan negara, *imamah* atau *khilafah*. Bila dalam kenyataan sejarah umat Islam mendirikan organisasi kekuasaan atau imamah, pertanyaannya apakah munculnya organisasi kekuasaan yang disebut imamah atau khilafah didorong oleh perintah syara' atau semata-mata karena tuntutan

kebutuhan masyarakat atas pertimbangan rasional atau dua-duanya.

Secara umum imamah atau kepemimpinan memang amat dianjurkan oleh Nabi. Dalam salah satu hadis disebutkan bahwa bila di antara kalian bepergian dalam jumlah tiga orang atau lebih maka hendaknya seorang di antaranya ditetapkan sebagai pemimpin.[7] Akan tetapi bila sudah bicara tentang imamah dalam arti organisasi kekuasaan, para pemuka Islam sejak semula memiliki pandangan yang berbeda.

Ibn Hazm mengatakan: telah sepakat seluruh Ahl al-Sunnah dan seluruh Murji'ah, seluruh Syi'ah dan seluruh Khawarij atas wajibnya imamah dan sesungguhnya umat wajib tunduk pada imam yang adil yang menegakkan hukum-hukum Allah, mengatur mereka dengan hukum-hukum syari'at yang telah dibawa oleh Rasulullah, kecuali al-Najdat dari Khawarij. Mereka mengatakan bahwa manusia tidak harus menetapkan imamah, yang diharuskan bagi masyarakat adalah saling memberikan haknya. Kelompok ini dinisbatkan kepada Najdat ibn 'Amr al-Hanafi.[8] Begitu pula Abu Bakar al-Asham dari Mu'tazilah, berpendapat tidak wajib mendirikan khilafah baik menurut syara maupun akal. Yang wajib adalah melaksanakan hukum syara'. Bila suatu masyarakat telah bisa berbuat adil dan melaksanakan hukum Allah maka tidak perlu lagi imam dan tidak wajib mendirikannya.[9]

---

7 Hadits Riwayat Abu Dawud. Teksnya berbunyi: *idza kharaja tsalâtsatun fi safarin fal-yu'ammir ahaduhum.*

8 Muhammad Yusuf Musa, *Nizhâm al-Hukm fi al-Islâm,*Kairo, 1963, hlm. 25.

9 *Ibid.*, hlm. 27.

Qadli Abdurrahman al-Iji dan Sayyid al-Syarif al-Jurjani dalam matan *al-Mawaqif* dan syarahnya mengatakan secara ringkas sebagai berikut ini. Mereka berbeda pendapat mengenai wajib-tidaknya mendirikan imam. Mereka yang mengatakan wajib berbeda dalam cara menetapkan kewajibannya. Menurut kami (Ahl al-Sunnah), mendirikan imam wajib syar'i. Menurut Mu'tazilah dan Zaidiyah wajib aqli. Menurut al-Jahidz, al-Ka'bi dan Abu al-Husain dari Mu'tazilah wajib menurut syar'i dan aqli. Menurut Imamiyah dan Isma'iliyah mendirikan imam tidak wajib bagi kita tapi wajib bagi Allah Swt. Menurut Khawarij mendirikan imam sama sekali tidak wajib, hal itu merupakan sesuatu yang ja'iz. Menurut Hisyam al-Quthi dan pengikutnya, wajib pada waktu aman bukan pada waktu fitnah. Menurut al-Asham dan pengikutnya, wajib pada waktu fitnah bukan pada waktu aman.[10]

Perdebatan ini mengindikasikan adanya perbedaan ulama dalam melihat hubungan agama atau lebih tepatnya syari'at dan negara. Di balik kesepakatan mereka bahwa umat Islam itu terikat untuk mengamalkan syari'at yang diyakininya, mereka berbeda dalam pandangan apakah pengamalan Syari'at Islam memerlukan negara atau tidak. Artinya, bahwa sejak awal sebenarnya telah ada pandangan yang memisahkan antara syari'at dan negara.

Sebelum memasuki periode modern, suatu periode di mana kaum muslimin banyak mendapat pengaruh dari kebudayaan Eropa dalam memisahkan antara agama dan politik/kekuasaan, semua pemikiran politik

10 *Ibid.*, hlm. 28.

dari para pemikir Islam diwarnai dengan corak keagamaan. Dengan kata lain, pemikiran politik dalam Islam, betapa pun banyak ragamnya semuanya tidak ada yang lepas dari kaitan agama.

Berdasarkan analisis sosio-historisnya, Ibnu Khaldun membagi proses pembentukan kekuasaan politik (*siyâsah*) atau pemerintahan menjadi tiga jenis. Pertama, politik atau pemerintahan yang proses pembentukannya didasarkan kepada naluri politik manusia untuk bermasyarakat dan membentuk kekuasaan. Kedua, politik atau pemerintahan yang proses pembentukannya didasarkan atas pertimbangan akal semata dengan tanpa berusaha mencari petunjuk dari cahaya ilahi. Ia hanya ada dalam spekulasi pemikiran para filosof. Ketiga, politik atau pemerintahan yang proses pembentukannya dilakukan dengan memperhatikan kaidah-kaidah agama yang telah digariskan oleh syari'at. Politik ini didasarkan atas keyakinan bahwa Tuhan sebagai pembuat syari'at adalah yang paling tahu maslahat yang diperlukan manusia agar mereka bisa bahagia di dunia dan di akhirat. Ibnu Khaldun menyebut jenis yang pertama dengan sebutan *al-mulk al-thabi'iy*;[11] yang kedua dengan sebutan *al-siyâsah al-madaniyah*;[12] dan yang

11 Ibn Khaldun, *Muqaddimah,*Bairut, Dar al-Fikr, t.th., Teksnya berbunyi *al-mulk manshibun thabi'iyyun li al-insân li annâ qad bayyannâ anna al-basyar la yumkinu hayâtuhum wa wujûduhum illa bi ijtimâ'ihim wa ta'âwunihim…wa ihtâjû min ajli dzâlika ila al-wâzi' wa huwa al-hâkim 'alaihim.* hlm. 187. Dalam teks lain dikatakan: *al-Mulk al-thabi'iy huwa hamlu al-kâffah 'ala muqtadla al-ghardli wa al-syahwah wa al-siyâsi wa huwa hamlu al-kâffah 'ala muqtadla al-nazhri al-aqliyyi fi jalbi al-mashâlih al-dunyâwiyyah wa daf'u al-madlâr,* hlm. 191.

ketiga dengan sebutan *al-siyasah al-dīniyah,*[13] atau *syar'iyah.*

Meskipun Ibn Khaldun membagi jenis politik atau kekuasaan dilihat dari proses terbentuknya ada tiga, namun pada saat membagi jenis pemerintahan dalam Islam ia hanya membaginya menjadi dua yakni *khilafah*[14] dan *mulk* karena beliau menolak apa yang disebut *siyasah al-madaniyyah* yang hanya merupakan sepekulasi kaum filosuf. Tolok ukur yang beliau gunakan untuk menempatkan suatu pemerintahan sebagai *khilafah* atau *mulk* adalah dengan cara melihat sejauhmana pemerintahan itu menempatkan syari'at Islam.

Khilafah adalah pemerintahan yang aturan-aturannya didasarkan pada hukum Islam (syari'at). Dengan merujuk pada pandangan Ibn Khaldun, Rosenthal menyebut khilafah dengan *the state based on the shari'a of Islam.*[15] Sedangkan *mulk* ialah

---

12 *Siyasah madaniyah* yang dimaksud Ibn Khaldun adalah seperti *Republic*-nya Plato atau *Ideal City State*-nya polis Yunani. *Siyasah madaniyah* ditolak oleh Ibn Klaldun. Menurut Rosenthal, penolakan Ibn Khaldun karena beliau berpikir dalam kerangka politik Islam ideal yang menggabungkan agama dan dunia atau agama dan politik. Lihat Rosenthal, *Islam in the Modern National State,* Cambridge, 1965, hlm. 20.

13 *Siyasah Diniyah* dalam pandangan Ibn Khaldun identik dengan *khilâfah* atau *imâmah.* Lihat Rosenthal, *Islam in the Modern National State,* hlm. 17.

14 Teksnya: *al-khilâfah hiya hamlu al-kâffah 'ala muqtadla al-nadlri al-syar'iyyi fi mashâlihihim al-ukhrâwiyyah wa al-dunyâwiyyah al-râji'ati ilaiha idz ahwâlu al-dunya tarji'u kulluha 'inda al-syari' ila l'tibâriha bi mashâlihi al-akhirat fa hiya fi al-haqîqah khiâfatun 'an shâhibi al-syar'i fi hirasati al-din wa siyâsati al-dunya.* Lihat Ibn Khaldun, *Muqaddimah,* hlm. 191.

15 Rosenthal, *Islam in The Modern National State,* hlm. xiii.

pemerintahan yang didasarkan atas aturan campuran antara syari'at Islam dan hukum yang dibuat penguasa. Rosenthal menyebut *mulk* dengan *the state with a mixed constitution,based on the shari'a and on the political laws of the ruler.*[16] Pada pemerintahan yang pertama jenis aturan yang diberlakukan disebut siyasah diniyah, sedang pada pemerintahan yang kedua jenis siyasah yang digunakan bukan hanya *siyasah diniyah* tetapi juga *siyasah aqliyah*.[17]

Menurut Ibnu Khaldun, jenis pemerintahan yang pertama hanya bertahan sampai masa *al-khulafâ al-râsyidin.* Sedangkan pemerintahan dari berbagai dinasti yang muncul selanjutnya, beliau sebut *mulk.*[18] Munculnya Mu'awiyah sebagai pendiri dinasti Umayyah, menurut Ibnu Khaldun, sebagai sesuatu yang tidak bisa dihindari karena telah merosotnya peran agama sejak masa pemerintahan khalifah keempat, Ali. Oleh karenanya meskipun banyak kritik yang ditujukan kepada Mu'awiyah, Ibnu Khaldun tidak menyalahkan Mu'awiyah.[19]

Pada jenis pemerintahan yang pertama, syari'at

16 *Ibid.*

17 Maksud *siyasah aqliyah* di sini adalah hukum yang dibuat oleh penguasa atas dasar pertimbangan politis dan paktis lihat Rosenthal, *Islam in The Modern national State,* hlm. 20. Pembagian siyasah menjadi dua yakni *diniyah* dan *aqliyah* ini juga diikuti oleh Muhammad Yusuf Musa. Lihat *Nizhâm al-Hukm fi al-Islâm,* hlm. 11. A. Djazuli membagi siyasah menjadi dua juga tapi dengan sebutan *siyasah syar'iyah* dan *siyasah wadl'iyah.* Lihat. *Pengantar Fiqh Siyasi,* Diktat, Bandung, IAIN Sunan Gunung Djati, hlm. 4-5.

18 Ibn Khaldun, *Muqaddimah,* hlm. 208. Ibn Khaldun mengakui bahwa gelar khalifah memang masih digunakan bagi para penguasa setelah Khulafa al-Rasyidin, tapi itu, katanya hanya sekedar nama tanpa makna. Teksnya *walam yabqa illa ismuha wa shâra al-amru mulkan bakhtan.*

diberlakukan pada semua aspek kehidupan, artinya tidak ada aturan yang datang dari "luar" atau yang semata-mata dibuat oleh penguasa. Aturan yang digunakan kalau bukan langsung petunjuk Tuhan, pasti merupakan hasil ijtihad para fuqaha dengan merujuk pada kitab suci atau sunnah nabi. Oleh karena itu, ulama atau mujtahid dalam sistem *khilâfah* punya peran penting karena mereka yang paling memiliki otoritas untuk membuat atau menerapkan aturan yang sesuai dengan petunjuk Tuhan. Pada masa *al-khulafa al-rasyidin,* sistem khilafah bisa berjalan karena para penguasa (*imam* atau *khalifah)* diakui sebagai orang yang memiliki otoritas untuk menafsirkan ajaran agama atau *mujtahid.* Sehingga produk siyasahnya semuanya diniyah.

Pada waktu itu belum muncul produk siyasah aqliyah yang disebut *qanun.* Khalifah bukan hanya memiliki otoritas dalam bidang eksekutif, tetapi juga dalam bidang legislatif dan yudikatif. Jenis pemerintahan *khilafah* ini dinilai oleh para pakar Islam sebagai bentuk yang ideal. Pemerintahan yang ideal ini hanya bertahan sampai dengan khalifah yang keempat sepeninggal Nabi. Setelah itu, yang muncul adalah *mulk.*

---

19 Rosenthal, *Islam in The Modern National State,* hlm. 19. Ibnu Khaldun dalam salah satu komentarnya menyatakan bahwa ketika terjadi perselisihan antara Ali dan Mu'awiyah sebagai konsekuensi solidaritas sosial yang timbul, mereka dipedomani oleh kebenaran dan ijtihad. Mereka tidak berperang untuk tujuan duniawi atau untuk preferensi tak berharga, atau untuk kebencian personal, sebagaimana disangkakan oleh sebagian orang dan diperkirakan oleh para ateis. Akan tetapi sebab perselisihan mereka adalah ijtihad tentang letak kebenaran. Lihat: *Muqadimah,* terjemahan Ahmadie Thoha, Jakarta, Pustaka Firdaus, 1986, hlm. 252-253.

Bentuk pemerintahan kedua ini di samping didasarkan pada hukum yang diambil dari syari'ah yang disebut fiqh (yurisprudensi) juga menggunakan hukum lain yang dibuat oleh penguasa yang disebut qanun. Sehingga bentuk siyasahnya bukan hanya diniyah tapi aqliyah. Bagi Ibnu Khaldun, pemerintahan dengan menggunakan *siyâsah diniyah* saja (*khilafah*) atau dengan menggunakan *siyasah diniyah* dan *siyasah aqliyah* (*mulk*) bisa diterima, meski menurut beliau yang kedua tingkatannya di bawah yang pertama.[20]

Jadi dalam pemerintahan Islam, terlepas apakah itu *khilâfah* atau *mulk,* kedudukan agama dalam pengertian syari'at tetap penting dengan kata lain politik tidak dapat dipisahkan dari agama. Pentingnya syari'at ini kemudian mempengaruhi cara ulama membuat kriteria atau definisi tentang *dar al-Islâm* atau negara Islam.

Al-Rafi'i (w. 623 H.), salah seorang tokoh madzhab Syafi'i, menjadikan alat ukur untuk menentukan apakah sebuah negara *dār al-Islām* atau *dār al-harb* dengan mempertimbangkan pemegang kekuasaan dalam negara tersebut. Suatu negara dipandang sebagai *dār al-Islām* apabila dipimpin oleh seorang muslim. Definisi kedua, didukung oleh Abu Hanifah (80-150 H.), yang membedakan *dār al-Islām* dan *dār al-harb* berdasarkan rasa aman yang dinikmati penduduknya**.** Bila umat Islam merasa aman dalam menjalankan aktivitas agamanya, maka negara tersebut termasuk *dār al-*

20 Lihat Rosenthal, *Islam in The Modern National State,* hlm. 21. Teksnya berbunyi *if the mulk is Islamic it comes second in rank after the khilafa.*

Islām. Sebaliknya bila tidak ada rasa aman untuk umat Islam, maka negara itu masuk katagori *dār al-harb*.[21]

Definisi ketiga didukung oleh Imam Abu Yusuf (w. 182 H.). Tokoh terbesar madzhab Hanafi berpendapat bahwa suatu negara disebut *dār al-Islām* bila berlaku hukum Islam di dalamnya, meskipun mayoritas warganya bukan muslim. Sementara *dār al-harb* menurutnya adalah negara yang tidak memberlakukan hukum Islam, meskipun sebagian besar penduduknya beragama Islam. Al-Kisani (w. 587 H.) juga ahli fiqh madzhab Hanafi, memeperkuat Abu Yusuf. Menurutnya, *dār al-harb* bisa menjadi *dār al-Islām,* apabila negara tersebut memberlakukan hukum Islam.[22]

Definisi keempat digunakan oleh Organisasi Konferensi Islam (OKI). OKI memasukkan negara yang berpenduduk mayoritas Muslim sebagai anggotanya. Dewasa ini hanya ada tujuh negara yang menyatakan dirinya sebagai negara Islam, yakni Afghanistan, Bahrain, Iran, Mauritania, Oman, Pakistan, dan Yaman; dan hanya dua belas negara yang menyatakan Islam sebagai agama negara yakni Aljazair, Bangladesh, Mesir, Iraq, Kuwait, Libya, Malaysia, Maldives, Maroko, Qatar, Tunisia, dan Uni Emirat Arab. Tapi bila kita melihat keanggotaan OKI, di sana terdapat lima puluh tujuh negara.[23]

---

21 Wahbah al-Zuhaiyli, *Atsar al-harb fi al-fiqh Islam,* Syria, Dar al-Fikr, t.th., hlm. 56.

22 Al-Sarkhasi, *Mabsuth,* Bairut, Dar al-Ma'rifah, t.th. Juz 10, hlm. 144.

23 Scheherazade S. Rehman and Hossein Askari, *How Islamic are Islamic Countries?,* Global Economy Journal, volume 10, 2010.

Seperti ingin membuat definisi yang maksimal, Javid Iqbal dalam tulisannya *The Concept of State in Islam* menyatakan bahwa *dar al-Islam* adalah negara yang pemerintahannya dipegang oleh umat Islam, mayoritas penduduknya beragama Islam dan menggunakan hukum Islam sebagai undang-undangnya.[24] Definisi maksimal inilah tampaknya yang digunakan oleh sejumlah tokoh di Indonesia yang memandang bahwa Indonesia belum bisa disebut negara Islam selama belum memformalkan atau mendeklarasikan dirinya sebagai negara Islam atau setidaknya menjadikan Islam sebagai agama negara.

Semua definisi ini memang mengingatkan kita bahwa dalam Islam, agama memang sulit dipisahkan dari kehidupan bernegara. Dalam sejarah Islam, menyatunya agama dan kekuasaan dapat dilihat pada konsep politik dari dua aliran politik terbesar dalam Islam yakni Sunni dan Syi'i. Pada dua aliran politik terbesar di dunia Islam ini tampak bahwa mereka tidak memisahkan agama dari politik. Bedanya di kalangan Syi'ah (terutama Syi'ah duabelas), imamah atau politik merupakan bagian dari akidah (pokok agama) sedang di kalangan Sunni, imamah tidak dijadikan bagian dari akidah. Syi'ah memandang imamah sebagai masalah pokok agama, sedang Sunni memandang imamah sebagai cabang agama.

Al-Ghazali, salah satu tokoh Sunni dalam menggambarkan hubungan antara agama dan kekuasaan seperti dua kembar yang lahir dari satu pe-

24 Javid Iqbal, *The Concept of State in Islam,* dalam Mumtaz Ahmad, ed., *State, Politics and Islam* Washington: American Trust Publication, 1986, hlm. 38.

rut ibu dengan menyatakan sebagai berikut: *al-din wa al-mulk, tau'amani mitsl akhawaini wulida min bathnin wâhidin.*[25] Dalam menjelaskan fungsi nabi dan raja al-Ghazali menyakatan bahwa Allah Swt. memilih dari Bani Adam, dua kelompok manusia. Pertama, para nabi yang ditugasi untuk memberi penjelasan kepada para hamba-Nya tentang dalil-dalil untuk beribadah kepada-Nya. Kedua, para penguasa atau raja yang bertugas untuk melindungi hamba-Nya agar tidak saling menyerang atau bermusuhan dan agar mereka dapat diikat dalam ikatan kebersamaan guna mencapai kehidupan yang baik di dunia melalui kebijaksanannya. Dan agar mereka bisa hidup dalam derajat yang lebih mulia.

Itulah sebabnya, para penguasa merupakan bayangan Allah di bumi-Nya. Hendaknya dimengerti bahwa orang yang telah diberi kekuasaan oleh Allah dan dijadikan bayangan-Nya wajib disayangi dan ditaati. Allah berfirman: "Hai orang-orang yang beriman taatilah Allah, taatilah Rasul-Nya dan uli al-amri di antara kamu" (Q. S. al-Nisa: 59). Hendaknya orang yang dianugerahi kemampuan agama (ulama) mencintai rajanya dan mengikuti perintahnya dan hendaknya menyadari bahwa Allah-lah yang telah menganugerahi kekuasaan kepadanya. Allah menganugerahi kekuasaan kepada siapa yang dikehendaki-Nya sebagaimana disebutkan dalam fiman-Nya: *tu'ti al-mulka man tasyâ' wa tanzi'u al-mulka man tasyâ wa tu'izzu man tasyâ wa tudzillu man tasyâ biyadika al-khayr innaka 'ala kulli syai'in*

25 al-Ghazali, *al-Tibr al-Masbûk*, hlm. 50.

qadîr (Q. S. 'Ali Imran: 26).[26]

Meskipun dalam kitabnya *al-Tibr al-Masbuk*, al-Ghazali menggambarkan kekuasaan begitu sakral (*muqaddas),*namun dalam kitabnya *Ihyâ' Ulûm al-Din* beliau memilah siyasah (politik) menjadi empat bagian.[27] Pertama, politik tertinggi yakni politiknya para nabi. Para nabi dalam politiknya berusaha mengurus dan mengendalikan kaumnya dalam bidang yang umum maupun khusus, dalam aspek lahir maupun batin. Kedua, politiknya para khalifah, para raja dan sultan, mereka mengurus dan mengendalikan rakyatnya dalam bidang yang khusus dan umum tapi terbatas pada aspek lahiriyah saja tidak pada aspek batin atau spiritual. Ketiga, politiknya para ulama, mereka sebagai pewaris agama dari para nabi bertugas mengendalikan dan mengurus masyarakat pada aspek batin atau spiritual saja tidak pada aspek lahir. Mereka tidak memiliki kekuatan untuk memaksakan atau untuk mencegah. Keempat, politiknya para *al-wu'âd* (juru dakwah), mereka hanya mengurus aspek batin atau spiritual dari masyarakat umum.[28]

Jadi meskipun antara agama dan kekuasaan saling berhubungan, al-Ghazali dengan jelas membedakan antara fungsi ulama atau pemimpin agama dan fungsi penguasa atau raja. Raja punya tugas menegakkan keadilan dan mensejahterakan rakyatnya. Penegakan ke-

---

26 al-Ghazali, *al-Tibr al-Masbûk,* hlm. 43.

27 Siyasah dalam pandangan al-Ghazali ialah: *istishlâhu al-khalqi wa irsyâdihim ilâ al-tharîq al-mustaqîm al-munjiyyi fi al-dunya wa al-âkhirat.* Lihat: *Ihya Ulum al-Din,* jilid I, hlm. 13.

28 al-Ghazali, *Ihya Ulûm al-Dîn,* Kairo, jilid I, al-Masyhad al-Husaini, t.th., hlm. 13.

adilan ini amat ditekankan oleh al-Ghazali sehingga beliau menyatakan bahwa penguasa yang zhalim hanya akan meracuni rakyat dan karenanya kekuasaannya akan jatuh. Sebaliknya penguasa yang adil akan langgeng kekuasaannya meskipun ia seorang kafir. Beliau mengutip sabda nabi yang berbunyi *al-mulku yabqâ ma'a al-kufri wa la yabqâ ma'a al-zhulmi.*[29]

Al-Ghazali memperkuat pendapatnya dengan argumen historis. Menurutnya orang Majusi berhasil menguasai dunia selama empat ribu tahun melalui kerajaan yang mereka bangun. Kelanggengan kerajaan mereka disebabkan mereka memperlakukan rakyatnya secara adil dan memperlakukan rakyatnya tanpa diskriminasi. Agama mereka tidak membolehkan perbuatan zhalim dan khianat sehingga mereka memakmurkan negerinya dengan adil dan memperlakukan rakyatnya juga dengan adil. Itulah sebabnya dalam sebuah khabar Allah mewahyukan kepada Nabi Dawud As. agar jangan mencaci maki penguasa 'ajam (non-muslim atau non-Arab) karena mereka telah memakmurkan dunia dan telah memberikan pemukiman kepada hamba-Ku.[30]

Perbedaan fungsi antara pemimpin agama dan pemimpin politik juga tampak pada definisi siyasah yang dikemukakan oleh Ibnu Abidin. Menurut Ibnu Abidin siyasah adalah upaya mewujudkan kemaslahatan manusia dengan menunjukan mereka ke jalan

---

29 al-Ghazali, *al-Tibr al-Masbûk,* hlm. 43. Boleh jadi pendapat seperti inilah yang mengilhami sebagian negeri muslim mengambil kebijakan untuk memisahkan urusan agama dari urusan politik.

30 *Ibid*., hlm. 44.

yang bisa menyelamatkan mereka di dunia dan di akhirat. Siyasah itu dari para Nabi secara khusus dan umum baik zhahirnya maupun bathinnya dan dari para pemegang kekuasaan (raja-raja) khusus pada urusan lahiriyah dan dari para ulama, khusus dalam urusan bathiniyah.[31]

Bagi al-Mawardi, hubungan antara agama dan politik dapat dilihat dalam uraiannya yang menyatakan bahwa dunia secara umum atau negara dalam pengertian politik, memerlukan enam sendi utama: (1) agama yang dihayati, (2) penguasa yang berwibawa, (3) keadilan yang menyeluruh, (4) keamanan yang merata, (5) kesuburan tanah yang berkesinambungan, (6) harapan kelangsungan hidup.

Agama diperlukan sebagai pengendali hawa nafsu dan sebagai pengawas yang melekat atas hati nurani manusia, karenanya merupakan sendi yang terkuat bagi kesejahteraan dan ketenangan negara. Dalam kaitan ini al-Mawardi juga mengutip ucapan Abdullah bin al-Mu'taz yang menyatakan bahwa kekuasaan akan langgeng bila didukung oleh agama dan agama akan kuat bila didukung oleh kekuasaan (*al-mulk bi al-dīn yabqā wa al-dīn bi al-mulk yaqwā*).[32] Al-Mawardi juga mengutip perkataan sebagian ahli hikmah (filosuf): Kekuasaan itu bisa langgeng dengan kekufuran tapi tidak bisa langgeng dengan kezhaliman.[33]

---

31 Ahmad Fathi Bahansi, *al-Siyâsah al- Jinâ'iyah Fi al-Syarî'ati al-Islâmiyyah,* Mesir, Mathba'ah Dar al-Arubah, hlm. 61. Lihat juga A. Djazuli, *Pengantar Fiqh Siyasi,* Diktat, IAIN Bandung, 1982, hlm. 2.

32 Al-Mawardi*, Adab al-Dunya wa al-Dîn,* hlm. l37-138.

33 Teksnya: *al-mulk yabqa 'ala al-kufri wa la yabqa 'ala al-zhulmi.*

Itulah sebabnya, sampai sekarang dunia Islam pada umumnya tidak memisahkan agama dari politik. Kalau pada masa klasik, pandangan yang membolehkan adanya pemisahan antara agama dan politik atau negara tidak populer, pada saat umat Islam memasuki masa modern, pandangan seperti itu juga tetap tidak populer sungguh pun dalam kehidupan nyata pandangan seperti itu terus tetap eksis. Dewasa ini ketiga jenis hubungan yakni *integrated*, *intersectional* dan *separated* masing –masing mendapat tempat di berbagai negara sesuai dengan pilihan atau kondisi negara masing-masing. Pilihan itu terlihat pada saat mereka menyusun konstitusi negaranya masing-masing.

Dilihat dari posisi Islam atau syari'at dalam konstitusi, negara-negara Muslim bisa dibagi menjadi enam kelompok. (1) Negara yang menjadikan syari'at (al-Qur'an dan hadits) sebagai konstitusi contohnya Saudi Arabia.[34] (2) Negara yang konstitusinya maupun aturan dasar lainnya (seperti dekrit presiden atau ketentuan dasar yang dimuat diluar pasal-pasal konstitusi) mengamanatkan agar semua aktifvitas penyelenggaraan negara diarahkan dan dibimbing oleh syari'at. Contohnya Iran, Libya, Pakistan.[35] (3)

---

34 Pasal 1 Konstitusi Saudi Arabia menyatakan: *The Kingdom of Saudi Arabia is a sovereign Arab Islamic state with Islam as its religion; God's Book and the Sunnah of His Prophet, God's prayers and peace be upon him, are its constitution, Arabic is its language and Riyadh is its capita.*

35 Pasal 4 Konstitusi Iran berbunyi sebagai berikut: *All civil, penal financial, economic, administrative, cultural, military, politica , and other law and regulations must be based on Islamic criteria. This principle applies absolutely and generally to all articles of the Constitution as well as to all other laws and regulations and the wise*

Negara yang konstitusinya menyatakan bahwa Islam adalah agama negara dan menjadikan syari'at Islam sebagai sumber utama pembuatan hukum atau undang-undang, contohnya Mesir.[36] (4) Negara yang konstitusinya menyatakan Islam sebagai agama negara tetapi tidak menyebutkan syari'at sebagai sumber utama pembuatan hukum artinya syari'at hanya dipandang sebagai salah satu sumber dari beberapa sumber pembuatan hukum yang lain, contohnya Irak[37] dan Malaysia[38]. (5) Negara yang tidak

---

persons of the Guardian Council are judges in this matter. Pasal 12 antara lain menyebutkan: *The official religion of Iran is Islam and the Twelver Ja'fari school, and this principle will remain eternally immutable. Other Islamic schools are to be accorded full respect, and their followers are free to act I accordance with their own jurisprudence in performing their religious rites.*Pasal 2 Konstitusi Libya sewaktu masih dibawah presiden Muammar Gadafi, menyebutkan: *Islam is the religion of the State and Aabic is its official language. The state protects religious freedom in accordan with established customs.* Rumusan konstitusi ini diperkuat oleh Buku Hijau yang ditulis oleh Gadafi yang secara revolusioner digunakan untuk mereformasi hukum melalui program Islamisasi. Qur'an sebagai hukum masyarakat *(The Holy Qur'an is the law of the society)* dijadikan slogan yang dipasang dijalan-jalan di Tripoli serta kota-kota lain di Libya.
Pasal 2 Konstitusi Pakistan menyebutkan: *Islam shall be the State religion of Pakistan and the Injunctions of Islam as laid down in the Holy Quran and Sunnah shall be the supreme law and source of guidance for legislation to be administered through laws enacted by the Parliament and Provincial Assemblies, and for policy making by the Government.*

36 Pasal 2 Konstitusi Mesir menyatakan: *Islam is the religion of the State. Arabic is its official language, and the principal source of legislation is Islamic Jurisprudence (Shari'ah).*

37 Pasal 4 Konstitusi Irak hanya menyatakan: *Islam is the religion of the State.*

38 Di Malaysia, berdasarkan konstitusi tahun 1948, hukum Islam berikut administrasinya dalam jurisdiksi negara diberi pengakuan formal. Kemudian setelah dibuat konstitusi federal pada tahun

menjadikan Islam sebagai agama negara dan tidak menjadikan syari'at sebagai sumber utama pembuatan hukum tapi mengakui syari'at Islam sebagai hukum yang hidup di masyarakat, contohnya Indonesia.[39] (6) Negara yang menyatakan diri sebagai negara sekuler dan berusaha agar syari'at Islam tidak mempengaruhi sistem hukumnya, contohnya Turki.[40]

Bila kelompok pertama, kedua, dan ketiga digabungkan menjadi satu maka posisi Islam dan syari'atnya dalam konstitusi bisa dibagi menjadi empat. (1) Negara yang konstitusinya mengakui Islam sebagai agama negara dan menjadikan Syari'at Islam sebagai sumber utama pembuatan undang-undang. Di sini bisa dimasukkan negara seperti Saudi Arabia, Libia, Iran, Pakistan dan Mesir. (2) Negara yang konstitusinya menyatakan Islam sebagai agama negara tetapi tidak menyebutkan syari'at sebagai sumber utama pembuatan hukum artinya syari'at hanya dipandang sebagai salah satu sumber dari beberapa sumber pembuatan hukum yang lain contohnya Irak dan Malaysia. (3) Negara yang tidak menjadikan Islam sebagai agama negara dan tidak

1957 yang kemudian diperbaharui lagi dengan konstitusi federal tahun 1963, sistem yang telah dibangun tetap dipertahankan sambil ditambah satu pernyataan bahwa Islam merupakan agama negara. Lihat Tahir Mahmood, 1987, hlm. 219.

39 Pasal 29 Konstitusi Indonesia hanya menyatakan: Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa (ayat 1). Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu (ayat 2).

40 Para jendral di Turki yang mengangkat dirinya sebagai "*guardian of secularism"* amat mencurigai gerakan-gerakan Islam yang dinilainya memiliki agenda terselubung untuk menggantikan aturan-aturan sekuler dengan hukum yang berdasarkan syari'at.

menjadikan syari'at sebagai sumber utama pembuatan hukum tetapi mengakui Syari'at Islam sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat, contohnya Indonesia.[41] (4) Negara yang menyatakan diri sebagai negara sekuler dan berusaha agar Syari'at Islam tidak mempengaruhi sistem hukum, contohnya Turki.

Meskipun secara juridis formal, Turki menganut sistem sekuler, secara sosial pemerintah Turki tidak bisa mencegah rakyat Turki yang masih tetap menjadikan norma dan nilai Syari'at Islam sebagai acuan dalam kehidupan privatnya. Sebab sebagaimana dikatakan oleh Schacht, syari'at sebenarnya tidak bisa dipisahkan dari kehidupan atau *way of life* komunitas muslim. Pendapat Schacht ini didukung oleh Ali Unsal, Director of Fethullah Ghulan Chair UIN Jakarta. Dalam makalahnya yang disampaikan dalam seminar Internasional tentang "Hukum Islam, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia", Unsal mengatakan: *There is persistent problem for definitions of democracy which insist on strict separation between religion and state. This separation has in fact never been truly implemented in any state anywhere in the world.*[42]

---

41 Ahmad Sukardja, saat membandingkan antara Paiagam Madinah dan UUD 1945 menyatakan bahwa kedua konstitusi ini menganut paham urusan agama merupakan bagian dari urusan negara, dan hukum agama merupakan sumber bagi hukum negara. Bedanya dalam Piagam Madinah menunjuk pada syari'at agama tertentu yakni syari'at Islam sedang dalam UUD 1945 tidak eksplisit menunjuk syari'at Islam. Lihat. *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945,* Jakarta, UI Press, 1995, hlm. 176-177.

42 Ali Unsal, "Islamic Law, Democracy and Human Rights in Contemoorary World: Fethullah Gulen's Ideas About Them", paper disampaikan pada International Seminar on Isamic law, Democracy

Jadi, kalau dalam kehidupan sosial, umat Islam beragam dalam memahami dan mengamalkan syari'atnya, maka dalam kehidupan politik atau kenegaraan mereka juga memiliki pilihan yang berbeda-beda. Uraian ini memperkuat pendapat atau tesis H. A. R. Gibb sebagaimana dikutip oleh Hamid Enayat dalam buku *Modern Islamic Political Thought*: *in the Sunni community there is no one universally accepted doctrine of caliphate. The very basis of Sunni thought, he goes on to say, excludes the acceptance of anyone theory as definitive and final. What is does lay down is a principle: that caliphate is that form of government which safeguards the ordinances of Sharia and sees that they are put into practice. So long as that principle is applied, there may be infinite diversity in the manner of its application*.[43] Tesis Gibb ini menurut saya tidak hanya berlaku untuk Muslim Sunni tapi untuk umat Islam secara keseluruhan termasuk Muslim Syi'ah.

D. Peluang dan Tantangan Syari'at Islam

Meskipun demokrasi sebenarnya memiliki pengertian dan praktek yang berbeda dari satu tempat ke tempat yang lain, tetapi setidaknya ada empat unsur yang lazim ada dalam negara demokrasi. Pertama, adanya *rule of law* (negara yang berdasarkan

---

and Human Rights, diselenggarakan oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung, pada tanggal 28 November 2013 di Hotel Puri Khatulistiwa, Jatinangor, Sumedang.

43 Hamid Enayat, *Modern Islamic Plitical Thought: The Response of the Shi'i and Sunni Muslims to Twentieth Century*, London, The Macmillan Press Ltd., 1982, hlm. 14.

hukum, bukan berdasarkan kekuasaan semata). Kedua, adanya proses pemilihan yang adil, jujur dan bebas (*free and fair elections*). Ketiga, adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia. Keempat, adanya partisipasi aktif dari warga negara dalam kehidupan sipil dan politik.

Agar demokrasi yang pada dasarnya amat menghargai suara mayoritas tidak mengarah pada diktator mayoritas maka ia perlu dikendalikan dengan undang-undang (*rule of law*). Agar demokrasi tidak disalahgunakan untuk membatasi atau menghilangkan hak warga negara yang kalah dalam pemungutan suara, maka demokrasi mesti tetap menjamin hak asasi dari semua warga negara tanpa membedakan apakah mereka masuk kelompok mayoritas atau minoritas. Agar demokrasi tidak disalahgunakan untuk membangun dinasti atau oligarki, maka proses pergantian dan pemilihan penguasa mesti dilakukan secara adil, jujur dan bebas. Agar partisipasi warga negara dalam kehidupan sipil dan politik bisa terus dipelihara, negara demokrasi harus bisa menjamin hak sipil dan hak politik warga negaranya.

Akan tetapi mengingat demokrasi pada dasarnya adalah penghargaan pada suara mayoritas dengan memberikan kedaulatan sepenuhnya kepada rakyat, maka Syari'at Islam dalam negara demokrasi tidak bisa tampil dalam bentuknya yang elitis apalagi kalau disertai dengan sikap otoriter. Syari'at Islam dalam negara demokrasi mesti bisa menampilkan wajahnya yang populis, pluralis, fleksibel, dan toleran. Watak populis, pluralis, dan fleksibel syari'at Islam hanya bisa

diwujudkan bila umat Islam lebih menitikberatkan kepada prinsip dasar, maksud dan tujuan Syari'at Islam sembari memberikan toleransi terhadap perbedaan cara dan pilihan masing-masing, sepanjang pilihan itu tidak bertentangan dengan atau melanggar hukum negara.

Cara pandang atau paradigma semacam ini memerlukan sejumlah asumsi yang mendasarinya. Pertama, umat Islam secara pribadi atau kolektif mesti dibolehkan untuk memilih pendapat atau interpretasi yang menurut mereka baik untuk diri maupun kelompoknya. Kedua, setiap manusia tanpa memandang suku agama, jenis kelamin atau ras pada dasarnya sama-sama merupakan khalifah (wakil) Tuhan di muka bumi yang dituntut untuk bertindak secara bebas dan bertanggungjawab. Ketiga, bahwa Tuhan pada dasarnya tidak membebani umat Islam kecuali sesuai dengan kadar kesanggupan atau kemampuannya. Keempat, meskipun syari'at dalam wujudnya berupa teks suci yang terdapat dalam al-Qur'an maupun hadits tidak berubah, interpretasi terhadapnya dinamis dan bisa berubah dari waktu ke waktu sepanjang tujuan atau esensinya tidak berubah. Kelima, dalam konteks kehidupan bernegara di Indonesia, peraturan atau undang-undang yang telah disetujui dan diputuskan melalui mekanisme yang ada dalam parlemen bisa dianggap sebagai *ijma* dalam pengertiannya yang lebih populis, tidak elitis. Ijma dalam pengertiannya yang lebih populis yang dirintis oleh a-Ghazali, dikembangkan oleh Fazlur Rahman dengan mengatakan: *Ijtihad must be multiple effort of thinking minds -- some naturally better than others, and some*

better than others in various areas -- which confront each other in an open arena of debate, resulting eventually in overall consensus".[44] Oleh karena itu, dalam konteks Indonesia, umat Islam, sebagai warga negara mestinya terikat secara hukum maupun moral untuk mantaati apa yang telah diputuskan secara sah oleh lembaga legislatif di Indonesia.

Jadi , meskipun orang Islam pada dasarnya bebas untuk memilih pendapat atau interpretasi yang cocok atau sesuai dengan keyakinan pribadinya, mereka tetap dituntut untuk memilih atau menyesuaikan keyakinannya pada saat mereka berinteraksi dengan konteks yang lebih luas dalam negara Indonesia yang berwatak plural. Sementara perdebatan tentang siapa yang pendapat atau interpretasinya paling benar di hadapan Tuhan sepenuhnya merupakan kewenangan Tuhan untuk memutuskannya, perdebatan umat Islam tentang syari'at mesti diarahkan untuk memilih pandangan atau interpretasi yang lebih sejalan dengan tuntutan konstitusi.

E. Penutup

Dilihat dari sudut pandang ilmu ketatanegaraan dan politik dalam Islam, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebenarnya bisa disebut sebagai salah satu bentuk khilafat dalam konteks Indonesia. Hal ini didasarkan atas kenyataan bahwa negara

44 Fazlur Rahman, *Islam Challenges and Opportunities,* dalam *Islam: Past Influence and Present Challenge,* Edited by Alford T. Welch and Piere Cachia, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1979, hlm. 325.

Indonesia menjamin dan melindungi umat Islam dalam menjalankan ajaran agama dan syari'atnya. Yang membedakan khilafat versi Indonesia dengan versi lain adalah bahwa khilafat yang dikembangkan di Indonesia adalah khilafat yang demokratis, pluralis, dan inklusif. Bukan khilafat yang teokratis, otoriter, dan eksklusif. Yang membedakan Indonesia dengan negara lain dalam menjalankan syari'at adalah model atau stylenya. Dengan diterimanya demokrasi sebagai sistem pemerintahan di Indonesia, rakyat atau muslim Indonesia tidak lagi memerlukan sistem khilafat yang teokratis, otoriter dan eksklusif.

Daftar Pustaka

A. Djazuli. 1982. *Pengantar Fiqh Siyasi,* Diktat. Bandung: IAIN Sunan Gunung Djati.

Ahmad Fathi Bahansi. 1990. *al-Siyâsah al-Jinâ'iyah fi al-Syarî'ati al-Islâmiyyah.* Mesir: Mathba'ah Dar al-Arubah.

Ahmad Sukardja. 1995. *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945.* Jakarta: Universitas Indonesia Press.

al-Ghazali, t.th. *Ihya Ulûm al-Dîn,* Jilid I. Kairo: al-Masyhad al-Husayni.

Al-Ghazali, 1988. *al-Mustashfa min 'Ilmi al-Ushul*, Juz II, Madinah al-Munawwarah: Dar al-Hikam.

Ali Unsal. 2013. "Islamic Law, Democracy and Human Rights in Contemporary World: Fethullah Gulen's Ideas About Them". Makalah disampaikan dalam *International Seminar on Isamic Law, Democracy and Human Rights*, Diselenggarakan oleh Fakultas

Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung, pada tanggal 28 November 2013 di Hotel Puri Khatulistiwa.

al- Jawziyah, Ibn Qayyim, *I'lam al-Muwaqi'in,* Jilid III. Bairut: Dar al-Kutub al-Ilmiah.

Fazlur Rahman. 1979. "Islam Challenges and Opportunities", in Alford T. Welch and Piere Cachia (eds), *Islam: Past Influence and Present Challenge,* p. 325. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Hamid Enayat. 1982. *Modern Islamic Plitical Thought: The Response of the Shi'i and Sunni Muslims to Twentieth Century*. London: The Macmillan Press.

Hasbi Ash Shiddieqy, T. M. 1975. *Filsafah Hukum Islam*. Jakarta: Bulan Bintang.

Ibn Khaldun. 1986. *Muqadimah* (Terjemahan Ahmadie Thoha). Jakarta: Pustaka Firdaus.

Juhaya S. Praja. 2009. *Teori-teori Hukum Islam: Suatu Telaah Perbandingan dengan Pendekatan Filsafat*. Bandung: Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Bandung.

Muhammad Yusuf Musa. 1963. *Nizhâm al-Hukm fi al-Islâm.* Kairo.

Rosenthal. 1965. *Islam in the Modern National State,* Cambridge.

Schacht, Joseph. 1982. *An Introduction to Islamic Law.* Oxford: Oxford University.

Wahbah al-Zuhayli. t.th. *Atsar al-Harb fi al-Fiqh Islām.* Syria: Dār al-Fikr.

PELAKSANAAN SYARI'AT ISLAM DI INDONESIA: PENDEKATAN STRUKTURAL DAN KULTURAL

Cik Hasan Bisri

A. Pendahuluan

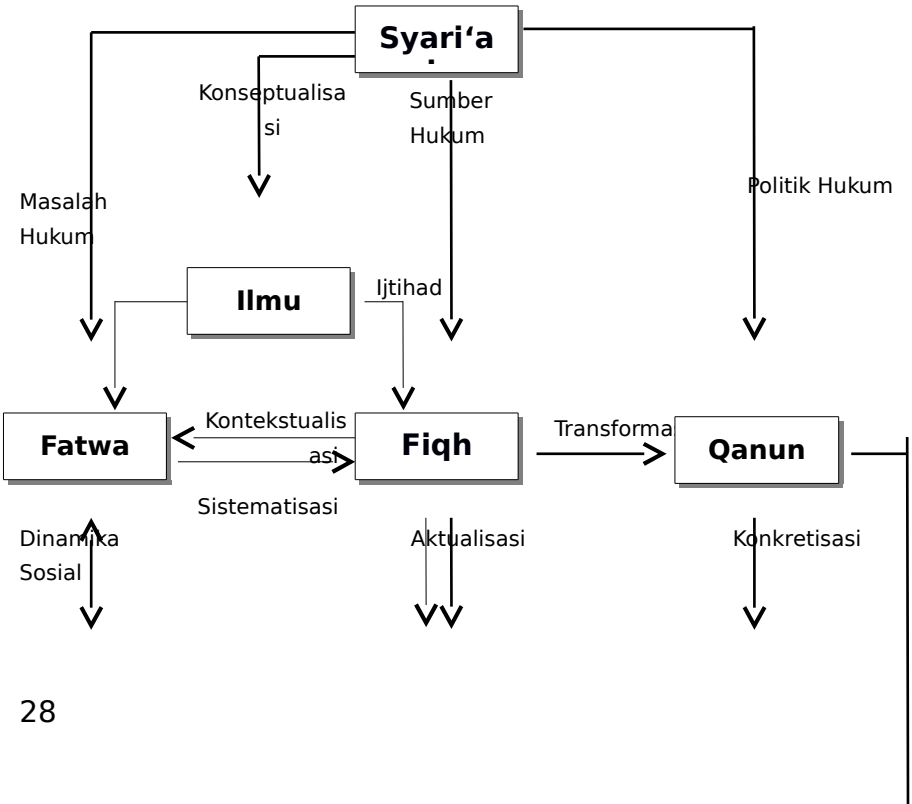
Terdapat beberapa gugus (atau dimensi) hukum Islam yang tumbuh dan berkembang di dunia Islam, di antaranya syari'ah, ilmu, fatwa, fiqh, qanun, idarah, qadha', dan adat. Gugus tersebut saling berhubungan dan saling menunjang dalam struktur hukum Islam. Syari'ah (dialek Arab) atau syari'at (dialek Persia), secara sederhana dapat dimaknai sebagai titah Allah dan Rasul-Nya sebagaimana termaktub dalam Kitabullah dan Sunnah Rasulullah (kini dikenal dengan Qur'an dan Hadis). Ia mengatur hubungan antarmanusia, manusia dengan Tuhan, dan manusia dengan makhluk lainnya, termasuk dengan lingkungan hidup.

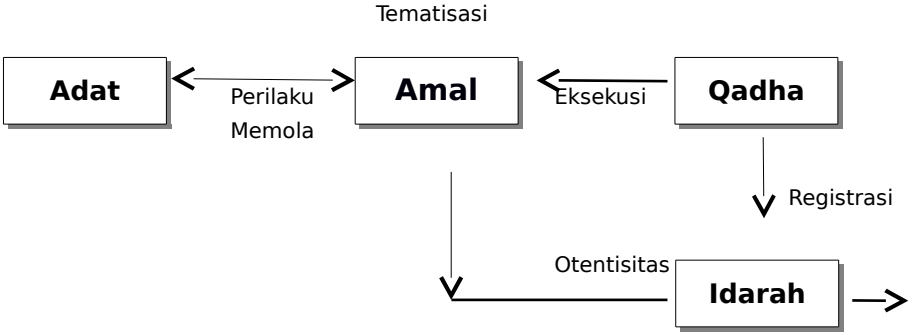
Sementara itu, dalam kehidupan Muslim, wacana syari'at lebih dikenal sebagai fiqh. Fiqh dapat didefinisikan sebagai ilmu tentang hukum syar'i (syari'at) yang bersifat amaliah yang diperoleh melalui dalil-dalil yang rinci. Fiqh juga dapat diartikan sebagai kumpulan hukum syar'i yang bersifat praktis yang digali dari dalil yang rinci (A. Wahab Khallaf, 1972: 11).

Makna kedua lebih dominan dalam kehidupan masyarakat Muslim. Oleh karena itu, fiqh hampir identik dengan syari'at.

Bila fiqh ditempatkan sebagai sentral, maka relasi antar gugus dapat diabstraksikan sebagaimana tampak dalam Gambar 1. Sumber hukum (syari'at dengan fiqh), konseptualisasi hukum (syari'at dengan ilmu), istinbath hukum (ilmu dengan fiqh), kontekstualisasi hukum (fiqh dengan fatwa), sistematisasi hukum (fatwa dengan fiqh), transformasi hukum (fiqh dengan qanun), aktualisasi hukum (fiqh dengan amal), dan tematisasi hukum (amal dengan fiqh).

Gambar 1: Hubungan antara Fiqh sebagai Sentral dengan Gugus Lain dalam Struktur Hukum Islam





Keterangan:

——→ Hubungan kausal (inti)
——→ Hubungan kausal (penunjang)
←——→ Hubungan timbalbalik

Dalam tulisan ini syari'at atau Syari'at Islam dalam berbagai hal dipersempit menjadi fiqh. Tentu saja hal ini akan mengundang kritik dan perdebatan, karena syari'at biasanya dipandang bersifat mutlak, dalam pengertian utuh menyeluruh, final, tetap, dan abadi. Sedangkan fiqh bersifat relatif, dalam pengertian bervariasi (bermadzhab), dapat dibandingkan, dan mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Bahkan sejak awal pembentukannya dikenal fiqh yang bersifat lokal seperti fiqh Hijazi, fiqh Kufi, fiqh Mishri, dan fiqh Hindi, bahkan fiqh Indunisi. Namun demikian, wajar apabila muncul pandangan bahwa fiqh identik dengan syari'at, atau wujud konkret dari pelaksanaan syari'at karena beberapa alasan:

(1) Didasarkan kepada ayat Qur'an dan nash Hadis yang dicantumkan secara eksplisit dan otentik.

(2) Disusun oleh ulama yang memiliki kemampuan ijtihad dan memiliki kearifan dalam menghadapi ragam aliran pemikiran dan komunitas (madzhab).
(3) Tersusun secara tematik yang berpengaruh terhadap wacana lain. Mencakup unsur hukum taklifi dan hukum wadh'i.
(4) Mencakup berbagai bidang kehidupan manusia, dilengkapi dengan kaifiyah masing-masing. Dalam berbagai hal, paralel dengan pertumbuhan dan perkembangan institusi sosial (*Cf.* Ali Yafie, 1994; dan Jamal D. Rahman *et al.*, 1997).
(5) Bersifat praktis ('amaliyah) sehingga mudah diterapkan dalam kehidupan sehari-hari.
(6) Dijadikan rujukan dalam menghadapi masalah hukum yang memerlukan pemecahan segera (Lihat: Yusuf Qardhawi, 1995).
(7) Terdokumentasi dalam berbagai kitab fiqh, yang tersebar menurut ragam aliran pemikiran sehingga mudah dipelajari dan diajarkan.
(8) Diajarkan dalam berbagai lingkungan, baik melalui pendidikan jalur sekolah (terutama pesantren) dan satuan masyarakat lainnya (Lihat: van Bruinnessen, 1995).

Khusus di Indonesia, dan di Asia Tenggara pada umumnya, fiqh yang paling berpengaruh ialah madzhab Syafi'i terutama berkenaan dengan urusan ibadah dan ahwal syakhshiyah (hukum keluarga), dua *rubu'* fiqh yang bertemali dengan institusi sosial utama yang sangat dekat dengan keyakinan umat Islam. Hal itu tampak dalam berbagai kitab fiqh yang diajarkan di berbagai pesantren dan madrasah, serta dalam kehi-

dupan masyarakat Muslim. Atas perihal yang sama, fiqh teralokasi dalam produk kekuasaan negara, baik dalam peraturan perundang-undangan (*al-qānūn*) maupun keputusan pengadilan (*al-qadhā'*) dan produk administrasi pemerintahan (*al-idārah*).

B. Pelaksanaan Syari'at Islam melalui Kekuasaan Negara

Terdapat berbagai pandangan tentang pelaksanaan syari'at dalam kehidupan bernegara. Hal itu bukan hanya muncul di kalangan Muslim dan non-Muslim umumnya, tetapi juga di kalangan para pemikir dan aktivis Muslim. Munawir Sjadzali (1990: 1-2) memilah tiga pandangan di kalangan mereka. Pertama, pandangan yang menyatakan bahwa Islam merupakan agama yang serba lengkap. Oleh karena itu, dalam kehidupan bernegara umat Islam hendaknya kembali kepada sistem ketatanegaraan Islam yang dilaksanakan oleh Nabi Muhammad Saw. dan Khulafa al-Rasyidin. Tokoh utama yang menganut pandangan ini, di antaranya Hasan al-Banna, Sayyid Quthub, Muhammad Rasyid Ridha, dan Abul A'la Maududi. Kedua, pandangan yang menyatakan bahwa agama Islam tidak ada hubungannya dengan urusan ketatanegaraan. Nabi tidak pernah bermaksud untuk mendirikan negara. Tokoh utama yang menganut pandangan ini, di antaranya Ali Abdul Razik dan Thaha Husein. Ketiga, pandangan yang menyatakan bahwa dalam Islam tidak terdapat sistem ketatanegaraan, tetapi terdapat seperangkat tata nilai etika bagi kehidupan bernegara. Tokoh utama yang menganut

pandangan ini, di antaranya Muhammad Husein Haikal, penulis buku *Hayāt Muhammad* bdan *Fī Manzīl al-Wahy*. Masing-masing pandangan tersebut telah menjadi aliran pemikiran yang memiliki pengaruh di dunia Islam termasuk di Indonesia dewasa ini. Demikian pula, aliran tersebut telah menjelma menjadi gerakan sosial pada tingkat lokal, nasional, dan internasional.

Berkenaan dengan hal itu, di Indonesia terdapat ragam pandangan tentang pelaksanaan syari'at dalam kehidupan bernegara. Ketika dilakukan amandemen UUD 1945 pada tahun 2000, terdapat silang pandangan tentang pelaksanaan syari'at sebagaimana tertulis dalam Piagam Jakarta, yang dikenal dengan tujuh kata: "dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya".[1] Dua fraksi dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI), yakni Fraksi Persatuan Pembangunan dan Fraksi Bulan Bintang mengajukan usulan perubahan Pasal 29 Undang-Undang Dasar 1945 disertai tujuh kata tersebut. Usulan itu mendapat dukungan dari beberapa organisasi kemasyarakatan, di antaranya Front Pembela Islam (FPI), Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI), Gerakan Pemuda Islam (GPI), dan Pelajar Islam Indonesia (PII). Di luar parlemen terdapat tokoh Muslim yang mencemaskan usulan tersebut, antara lain Nurcholish Madjid, Ahmad Syafi'i Maarif (Ketua Umum PP Muhammadiyah), dan Hasyim Muzadi (Ketua Umum PB Nahdlatul Ulama)

1 Polemik tentang usulan perubahan Pasal 29 UUD 1945 disusun oleh Kurniawan Zein dan Sarifuddin H. A., *Syari'at Islam Yes, Syari'at Islam No*, 2001.

seputar disintegrasi bangsa, kooptasi negara atas agama, dan distorsi pelaksanaan agama.

Apa yang dikemukakan di atas merupakan uraian yang amat ringkas tentang wacana dan kehendak pelaksanaan syari'at dalam kehidupan bernegara. Hal itu akan terus berkembang karena gagasan tentang hubungan antara agama dengan negara (*al-dīn wa al-dawlah*) sangat bervariasi dan sarat kontroversi namun tetap diminati. Terlepas dari beragam pandangan tersebut, di beberapa daerah muncul kehendak dan kesepakatan tentang pelaksanaan syari'at. Misalnya di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Provinsi NAD). Kehendak itu memperoleh legalisasi Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, kemudian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Selanjutnya dilaksanakan melalui *qanun* (Peraturan Daerah [Perda]). Dalam *qanun* itu syari'at Islam dimaknai sebagai **tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan**, yang meliputi tigabelas bidang, yakni: (1) akidah, (2) ibadah, (3) muamalah, (4) akhlak, (5) pendidikan dan dakwah Islamiyah/amar ma'ruf nahi munkar, (6) baitulmal, (7) kemasyarakatan, (8) syi'ar Islam, (9) pembelaan Islam, (10) qadha, (11) jinayah, (12) munakahah, dan (13) mawarits.

Kehendak untuk memberlakukan Syari'at Islam juga terjadi di beberapa daerah (Provinsi, Kabupaten,

dan Kota) lain, terutama setelah Provinsi NAD memiliki wewenang untuk melaksanakan syari'at. Hal itu tampak dalam produk hukum daerah yang bernuansa syari'at, baik berupa Perda maupun Surat Edaran dan Instruksi Kepala Daerah. Misalnya di Provinsi Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Sulawesi Selatan, dan Gorontalo. Hal yang sama juga dilakukan di beberapa kota dan kabupaten, di antaranya: Kota Padang, Kota Bengkulu, Kota Pelembang, Kota Batam, Kota Tangerang, Kabupaten Solok, Kabupaten Cianjur, Kabupaten Garut, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Jember, Kabupaten Pamekasan, Kabupaten Maros, Kabupaten Bulukumba, dan Kabupaten Enrekang (*Tempo*, Edisi 8-14 Mei 2006: 29-31).

Gejala itu dapat dipandang sebagai upaya --sebagian umat Islam-- untuk mendefinisikan diri dalam konteks masyarakat bangsa Indonesia dan masyarakat Islam dunia. Bagaimana mereka memandang dan menilai dirinya dan orang lain dengan menggunakan tolok ukur ajaran Islam, yang kemudian disebut syari'at, sebagai tuntunan berbagai bidang kehidupan secara *kāffah*. Syari'at Islam itu dipandang sebagai jalan menuju ridha Allah, yang bersumber dari ajaran yang diyakini kebenarannya. Ia dipandang sebagai titah Allah yang mesti ditaati oleh manusia yang beriman. Dalam konteks sejarah berbagai satuan masyarakat daerah (etnis), terutama pada masa kejayaan kesultanan Islam, syari'at dijadikan rujukan normatif dalam kehidupan yang terintegrasi dengan norma-norma lokal, yang mengalami degradasi selama masa penjajahan. Sementara itu, dalam konteks kehidupan masyarakat bangsa Indonesia, syari'at di-

pandang wajar memiliki daya ikat dan daya atur bagi kehidupan bermasyarakat dan bernegara karena mayoritas masyarakat bangsa Indonesia beragama Islam. Oleh karena itu, pelaksanaan syari'at tinggal memperoleh legalitas melalui produk kekuasaan negara terutama peraturan perundang-undangan.[2]

Usaha untuk mendefinisikan diri itu merupakan gejala umum dalam masyarakat bangsa yang baru merdeka atau ketika tatanan kemasyarakatan --hukum, ekonomi, politik, dan sebagainya-- mengalami krisis, kemudian dilakukan revolusi atau reformasi. Atas perihal tersebut kehendak untuk melaksanakan syari'at sebagai tatanan kehidupan bernegara di Indonesia dipandang sebagai suatu keniscayaan. Hal itu, tumbuh dan berkembang dalam jangka waktu yang panjang, sejak menjelang kemerdekaan hingga berakhirnya kekuasaan era Orde Baru kemudian memasuki era Reformasi. Pada masa reformasi terjadi perubahan struktural dalam kehidupan bernegara dengan merujuk kepada nilai fundamental yang telah disepakati. Atas perihal tersebut tumbuh semangat untuk melaksanakan otonomi daerah yang dibuka secara leluasa, yang kemudian dijadikan peluang emas untuk memberlakukan syari'at melalui produk peraturan perundang-undangan, terutama melalui peraturan daerah. Produk hukum daerah itu sarat dengan kontro-

2 Menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: (1) Undang-Undang Dasar 1945, (2) Ketetapan MPR-RI, (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), (4) Peraturan Pemerintah, (5) Peraturan Presiden, (6) Peraturan Daerah Provinsi, dan (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

versi. Dengan kata lain, pelaksanaan syari'at melalui pendekatan struktural (suprastruktur politik) dapat diwujudkan secara cepat ("jalur cepat") namun selalu mengundang kontroversi,[3] baik di tingkat daerah maupun nasional. Di tingkat daerah terdapat kelompok yang mendukung dan kelompok yang menolak, dengan alasan yang berlawanan. Sedangkan di tingkat nasional, pada bulan Juli 2006 sekira 60 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) "mendesak" agar Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda yang bernuansa syari'at, kecuali di Provinsi NAD. Perda-perda itu dipandang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[4]

C. Pelaksanaan Syari'at melalui Institusionalisasi Fiqh

3 Di Indonesia kontroversi itu terjadi melalui jalur parlementer maupun di luar jalur parlementer (gerakan sosial dan pemberontakan). Hal itu terjadi sejak menjelang kemerdekaan ketika merumuskan dasar negara yang tidak mengalami penyelesaian, hingga lahirnya Piagam Jakarta, 22 Juni 1945, sebagai penyelesaian konflik antara golongan Islam dengan golongan nasionalis. Atau, antara nasionalis Islami dengan nasionalis "sekular" (Lihat: Endang Saifuddin Anshari, 1981). Hal yang sama terjadi dalam Majelis Konstituante hasil pemilihan umum tahun 1955 yang mengalami kebuntuan dalam menetapkan dasar negara (Islam atau Pancasila), hingga lahirnya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959: pemberlakuan kembali UUD 1945, juga pembubaran Konstituante (Lihat: Ahmad Syafii Maarif, 1985: 175-178).

4 Pada tanggal 13 Juni 2016 Presiden Joko Widodo mengumumkan tentang pembatalan 3.143 peraturan daerah dan peraturan kepala daerah oleh Kementerian Dalam Negeri yang dipandang bermasalah (*kompas.com*). Seberapa banyak perda syari'at yang dibatalkan, masih perlu pengecekan yang akurat.

Sementara itu pelaksanaan syari'at melalui *pendekatan kultural* dalam kehidupan bermasyarakat boleh dikatakan relatif lancar, meskipun berjalan sangat lambat ("jalur lambat") dan tidak memiliki daya ikat dan daya atur secara nasional. Pendekatan itu dilakukan melalui proses alokasi syari'at, dalam hal ini fiqh, ke dalam institusi sosial yang tersedia dalam ruang yang luas dan kurun waktu yang amat panjang.[5] Proses itu dapat disebut sebagai institusionalisasi fiqh. Hal itu terjadi secara bertahap dan berkesinambungan. Setiap tahapan menunjukkan tentang perubahan alokasi syari'at ke dalam institusi sosial, yang kemudian memperoleh konkretisasi dalam wujud pola perilaku dalam memenuhi kebutuhan hidup. Institusionalisasi itu didasarkan kepada asumsi bahwa pada setiap satuan masyarakat memiliki berbagai institusi sosial sebagai norma-norma yang dijadikan rujukan dalam memenuhi kebutuhan hidup spesifik. Institusi itu bersumber dari kebudayaan yang dianut oleh masyarakat, yang dipelihara dan diwariskan secara

5 Institusi sosial (*social institution*) diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dengan istilah lembaga kemasyarakatan atau pranata sosial. Di samping itu, ada istilah lain, yakni organisasi sosial atau bangunan sosial yang sering bercampurbaur dengan istilah lembaga sosial. Di kalangan para sosiolog Indonesia, institusi sosial biasanya dikemukakan dengan istilah lembaga kemasyarakatan (Selo Soemardjan dan Soelaeman Soemardi, 1964: 61-64; Tjondronegoro, 1982: 220-221; Sajogyo dan Pudjiwati Sajogyo, 1983: 75; dan Soerjono Soekanto, 1996: 229). Sementara itu, Koentjaraningrat (1974: 24), seorang antropolog, menggunakan istilah pranata sosial. Ia memilih istilah pranata, tidak menggunakan istilah lembaga, agar tidak dikacaukan antara istilah lembaga dengan istilah *institute* (suatu badan atau organisasi yang berfungsi dalam suatu lapangan kehidupan masyarakat yang khusus). Istilah pranata juga digunakan sebagai nama salah satu bidang ilmu agama Islam, yakni Fiqh (Hukum) Islam dan Pranata Sosial.

turun temurun. Hal itu tampak dalam lingkungan beberapa masyarakat etnis. Di antaranya masyarakat Sunda, Bugis-Makassar, Aceh, dan Minangkabau.[6] Selain itu, institusi itu juga merupakan produk interaksi dengan kebudayaan asing yang lebih unggul dan dominan.

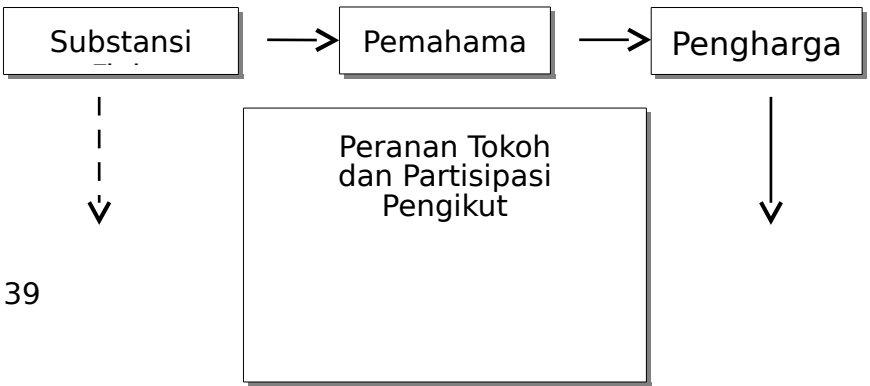
Tahapan institusionalisasi fiqh dapat diuraikan sebagaimana diperagakan dalam Gambar 2. Pertama, tahapan pemahaman substansi fiqh secara individual dan kolektif. Hal itu terjadi melalui proses penyebar-

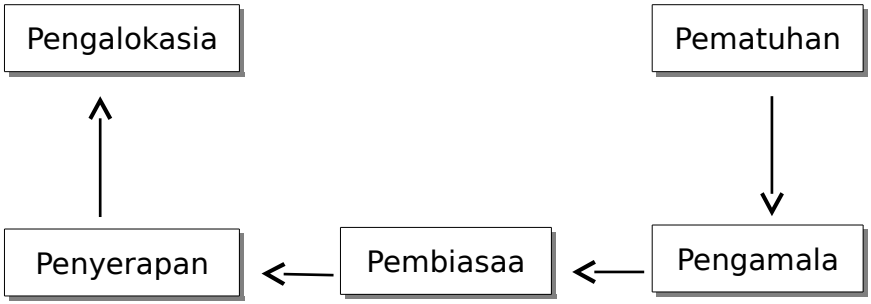
6 Menurut Harsoyo (1979), Islam diterima sebagai agama dan identitas orang Sunda. "Karena agama Islam telah lama dipeluk oleh orang Sunda, maka susah kiranya untuk memisahkan mana adat dan mana agama, dan biasanya kedua unsur itu terjalin erat menjadi adat kebiasaan dan kebudayaan orang Sunda". Atas perihal yang sama, karena "agama Islam ternyata diterima dengan damai oleh orang Sunda" (Ajip Rosidi, 1984). Bahkan, melahirkan identitas dan jati diri baru: *Islam Sunda* atau *Sunda Islam*. Kemudian, menurut Mattulada (1988) dalam masyarakat Bugis-Makassar sistem sosial disebut *panngadereng,* terdiri atas lima unsur. 1. *Ade'*, yaitu aturan perilaku dalam masyarakat, berupa kaidah-kaidah yang mengikat semua warga persekutuan. 2. *Bicara*, yaitu aturan peradilan yang menentukan sesuatu hal yang adil dan benar, dan sebaliknya. 3. *Wari'*, yaitu aturan ketatalaksanaan yang mengatur segala sesuatu berkenaan dengan kewajaran dalam hubungan kekerabatan dan silsilah. 4. *Rapang*, yaitu aturan yang menempatkan kejadian masa lalu sebagai teladan atau kejadian yang patut diperhatikan atau diikuti bagi keperluan masa kini. 5. *Sara'*, yaitu aturan atau hukum syari'at (Islam). Aspek ini dimasukkan ke dalam *panngadereng* setelah Islam diterima sebagai agama resmi dan umum dalam masyarakat Bugis-Makassar. Demikian pula dalam masyarakat Aceh, hasil integrasi antara syari'at dengan kebudayaan lokal tercermin dalam hadih maja: *hukom ngon adat lagee zat ngon sifeuet*, yang maksudnya: hukum dan adat seperti zat dengan sifatnya (Nasruddin Sulaiman dkk., 1992). Berkenaan dengan hal itu sejak awal dalam masyarakat Aceh terdapat pembagian wewenang sebagaimana tergambar dalam ungkapan: *adat bak poteu meureuhom, hukom bak syiah kuala, kanun bak putroe phang, reusam bak laksamana*. Maksudnya, adat diserahkan kepada kebijaksanaan sultan dan pembesar kerajaan, hukum ditangani oleh ulama, sopan santun dan tata tertib perkawinan ditangani oleh puteri phang (puteri Kamilah, isteri Sultan Iskandar Muda), *reusam* (kebiasaan) diserahkan kepada panglima pada masing-masing negeri. Sementara itu, dalam masyarakat Minangkabau integrasi tersebut tercantum dalam Piagam Bukit Marapalam: *adat bersendi syara', syara' bersendi Kitabullah; syara' mengata, adat memakai* (Amir Syarifuddin, 1984).

luasan (pengajaran) fiqh di kalangan Muslim. Media yang digunakan dalam proses itu adalah lingkungan keluarga, lingkungan madrasah, pesantren, dan lingkungan masyarakat luas pada umumnya. Tingkat pemahaman antar individu dan kelompok sosial bervariasi. Hal itu berhubungan dengan potensi individual atau sosial, sudut pandang yang digunakan, intensitas pemahaman, dan efektivitas metode dan media yang digunakan. Berkenaan dengan hal itu, terdapat komunitas fuqaha hingga kelompok orang awam.

Kedua, tahapan penghargaan terhadap substansi fiqh sebagai norma perilaku. Tingkat penghargaan antar individu dan kelompok sosial itu juga bervariasi. Hal itu berhubungan dengan perhatian dan apresiasi terhadap fiqh yang dipandang mampu memberikan bimbingan dalam memenuhi kebutuhan hidup secara individual maupun kolektif. Dalam proses itu terjadi seleksi substansi fiqh yang bersesuaian dengan institusi sosial yang diwariskan secara turun temurun. Atau terjadi sebaliknya, fiqh merupakan cikal bakal institusi sosial baru.

Gambar 2: Tahapan Institusionalisasi Fiqh dalam Masyarakat





Keterangan:

——→ Tahapan langsung
– – –→ Tahapan tidak langsung

Ketiga, tahapan pematuhan terhadap fiqh sebagai norma pengatur, yakni suatu kehendak untuk menundukkan diri kepada fiqh sebagai norma perilaku. Tingkat kepatuhan antar individu dan kelompok sosial juga sangat bervariasi. Hal itu berhubungan dengan posisi fiqh dalam kehidupan beragama secara kolektif. Ketika fiqh dipandang sebagai bagian ajaran agama yang dapat menuntun kehidupan di dunia dan akhirat, apa yang dirumuskan oleh fuqaha dipandang sebagai hukum agama yang bersifat final untuk dipatuhi dan dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari. Namun manakala fiqh dipandang sebagai produk penalaran fuqaha masa lalu yang mengandung norma-norma lokal ketika dirumuskan, maka derajat pematuhan pun bersifat longgar.

Keempat, tahapan pengamalan sebagai wujud nyata atas pematuhan terhadap norma kehidupan tersebut, sesuai dengan kebutuhan hidup secara

individual dan kolektif. Hal itu dilakukan dengan mempertimbangkan kemampuan diri dan kewajaran kolektif, sehingga derajat pengamalan antar individu dan kelompok sosial pun bervariasi. Terdapat individu dan kelompok yang mengamalkan fiqh secara optimal dan konsisten. Di samping itu ada pula yang mengamalkan fiqh hanya pada bidang kehidupan tertentu, terutama berkenaan dengan institusi peribadatan dan institusi kekerabatan.

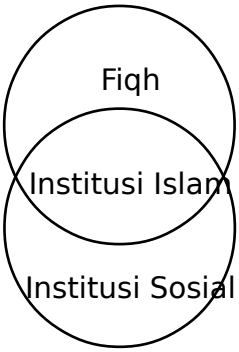
Kelima, tahapan pembiasaan sebagai wujud pengamalan yang berulang-ulang. Pembiasaan itu diwariskan dari suatu generasi kepada generasi berikutnya secara turun menurun. Dengan demikian fiqh menjadi bagian dari entitas kehidupan secara kolektif, yang dapat menjadi ciri spesifik suatu komunitas dalam satuan masyarakat yang lebih luas. Bila pembiasaan itu terintegrasi dalam norma kehidupan secara menyeluruh maka fiqh menjadi tata kelakuan yang dapat disebut sebagai adat.

Keenam, tahapan penyerapan atau difusi fiqh ke dalam pola perilaku kolektif dalam memenuhi kebutuhan hidup. Dalam tahapan ini terjadi interaksi antara fiqh dengan institusi sosial melalui proses adaptasi dan akomodasi. Selanjutnya terjadi penerimaan atau integrasi fiqh ke dalam institusi sosial yang telah tumbuh dan berkembang sebelumnya. Integrasi itu terjadi ketika persamaan substansi dan fungsi fiqh dan institusi sosial lebih besar ketimbang perbedaannya.[7]

---

7 Ketika perbedaan fiqh dengan institusi sosial lebih menonjol, maka terjadi interaksi dalam bentuk lain, yakni koeksistensi atau konflik. Ketika terjadi koeksistensi kedua norma tersebut saling

Gambar 3: Titik Temu antara Fiqh dengan Institusi Sosial
dalam Proses Pembentukan Institusi Bercorak Keislaman



Ketujuh, tahapan pengalokasian fiqh ke dalam institusi sosial secara optimal dan ajeg, yang kemudian terbentuk suatu institusi sosial bercorak keislaman ("institusi Islam"), sebagaimana dapat diperagakan dalam Gambar 3. Fiqh diterima sebagai norma pengatur yang diserap tanpa mengganggu keberadaan dan fungsi institusi sosial yang telah mapan. Hal itu juga dapat terjadi ketika fiqh lebih unggul ketimbang institusi sosial yang bercorak lokal dalam menuntun ke arah pemenuhan kebutuhan hidup.[8] Ketika "institusi

berdampingan dan saling menguntungkan. Ketika terjadi konflik terdapat resistensi norma lokal terhadap fiqh dalam bentuk konflk di antara para pendukung kedua norma kehidupan tersebut.

8 Fiqh yang terdokumentasi dalam berbagai kitab (tradisi besar) disosialisasikan melalui berbagai saluran, yang dikembangkan dari pusat peradaban. Sementara itu, institusi sosial yang bercorak lokal disosialisasikan dengan penuturan lisan (tradisi kecil) melalui saluran yang tersedia secara tradisional.

Islam" mendapat ruang yang semakin besar, ia akan mudah untuk disepakati dan dilaksanakan melalui pendekatan struktural karena telah memiliki akar yang kuat.

Pada masing-masing tahapan institusionalisasi fiqh itu, tokoh panutan menjadi teladan, baik yang mengemban otoritas di bidang fiqh sebagai pemimpin simbolis maupun yang memiliki otoritas kemasyarakatan, mereka menempati posisi penting. Peranan yang dimainkan oleh tokoh tersebut dilakukan dalam bentuk pengajaran, perilaku, ajakan, dan keteladanan kepada para pengikutnya. Sementara itu, respons para pengikut berupa partisipasi dalam setiap tahapan institusionalisasi tersebut. Interaksi antara tokoh dengan para pengikutnya yang dilakukan secara intens dapat memperlancar institusionalisasi fiqh dalam komunitas mereka. Hal itu tampak dalam masyarakat bangsa yang menganut madzhab fiqh tertentu seperti di Maroko, Saudi Arabia, Iran, dan Brunei Darussalam.

Institusionalisasi fiqh ke dalam institusi peribadatan --di luar yang disyari'atkan: shalat, shaum, dan haji-- misalnya, merupakan suatu proses alokasi fiqh dalam tata cara dan upacara keagamaan, baik yang berkenaan dengan peristiwa penting dalam kehidupan manusia (kelahiran, perkawinan, dan kematian) maupun peristiwa alamiah dalam konteks kebudayaan tertentu, seperti gerhana matahari, gerhana bulan, dan kemarau yang berkepanjangan. Simbol dan substansi fiqh secara bertahap menjadi

pengarah utama dalam upacara tersebut. Boleh jadi dalam proses itu alokasi fiqh hanya bersifat simbolis, atau sekaligus substantif. Dalam masyarakat yang cederung menganut kebudayaan ekspresif terutama di beberapa negara Asia Selatan dan Asia Tenggara, khususnya di Indonesia, proses tersebut akan mudah diidentifikasi, dipahami, dan dijelaskan.

Institusionalisasi fiqh dalam setiap komunitas tidak selalu berjalan secara simultan. Norma fiqh yang berkenaan dengan institusi kekerabatan, terutama fiqh munakahah, telah menjadi norma kehidupan dalam lingkungan masyarakat Islam pada umumnya; dan memperoleh legalisasi di beberapa negara yang ditetapkan dalam dan melalui peraturan perundang-undangan (Lihat: Tajul Arifin dan Cik Hasan Bisri, 2001). Norma fiqh berkenaan dengan institusi ekonomi, yakni fiqh muamalah, terutama dalam pengelolaan perbankan (bank syari'ah) telah menjadi salah satu alternatif dalam menggerakkan roda perekonomian di beberapa negara, termasuk di negara yang mayoritas penduduknya non-Muslim. Sementara itu, norma fiqh berkenaan dengan tindak pidana, yaitu fiqh jinayah, masih mengalami kontroversi, kecuali di beberapa negara Islam. Dengan demikian, secara kultural norma fiqh, syari'at umumnya, dalam masyarakat Islam dilaksanakan secara (relatif) "*kāffah*". Sedangkan secara struktural norma tersebut baru dilaksanakan di beberapa negara Islam, di antaranya Brunei Darussalam (Madzhab Syafi'i), Iran (Madzhab Ja'fari), Pakistan (Madzhab Hanafi), dan Saudi Arabia (Madzhab

Hambali).[9] Tentu saja, dalam kedua pendekatan itu terjadi "percampuran" dengan norma lokal atau norma hukum asing yang dominan (*civil law* dan *common law*).

D. Institusi Sosial Bercorak Keislaman

Institusi sosial itu mengalami perubahan menjadi organisasi ketika manusia melakukan pengelompokan diri untuk mencapai tujuan tertentu. Institusi menjadi pedoman bertingkah laku dalam memenuhi kebutuhan hidup spesifik. Sedangkan organisasi sosial tumbuh dan berkembang dengan ikatan tertentu untuk mencapai tujuan tertentu. Organisasi sosial ini mulai dari satuan sosial yang paling kecil, yakni keluarga, hingga satuan yang paling besar, yakni organisasi negara dengan segala kerumitannya baik vertikal maupun horizontal. Tipologi institusi dan organisasi sosial tersebut dapat dilihat dalam Tabel 1.

Tabel 1: Tipologi Institusi dan Organisasi Sosial

9 Pelaksanaan syari'at di Saudi Arabia ternyata dapat menekan tingkat tindak pidana: pembunuhan, pencurian, dan pelanggaran seksual. Apa yang dikemukakan oleh Souyryal (1987) sebagaimana dikutip oleh Tajul Arifin (1999: 95-97), data tahun 1970-1979 menunjukkan bahwa ratio ketiga bentuk tindak pidana itu untuk setiap 100.000 penduduk sangat rendah. Tindak pidana pembunuhan di negara itu dalam kurun waktu yang sama jauh lebih rendah ketimbang di negara Arab lainnya (secara berurutan mulai tertinggi hingga terendah: Libanon, Irak, Sudan, Syria, Kuwait, Mesir, dan Saudi Arabia). Sementara itu, ketiga tindak pidana di Saudi Arabia dibanding dengan rata-rata di dunia menunjukkan: pembunuhan 1,0: 3,9; pencurian 1,4: 908,5; dan pelanggaran seksual 5,0: 24,2.

No.	Institusi	Organisasi
1	Orientasi pada kebutuhan	Orientasi pada tujuan
2	Peranan yang dimainkan	Tugas yang dilaksanakan
3	Upacara	Prosedur
4	Pengawasan sosial	Pengawasan peraturan
5	Pengakuan sebab membudaya	Pengakuan karena didirikan resmi
6	Terlibatnya pendukung	Keanggotaan
7	Tradisi turun menurun	Kebiasaan karena rutin
8	Empiri	Digagas dan diwujudkan
9	Berpegang pada norma	Kesetiaan dan ikatan pada tujuan
10	Prioritas usia dan gengsi	Prioritas terampil dan kemampuan
11	Sifat memenuhi kebutuhan	Alat untuk mencapai tujuan

Sumber: Tjondronegoro, 1992: 223)

Dewasa ini institusionalisasi fiqh telah melahirkan beberapa institusi sosial "bercorak keislaman", yakni institusi peribadatan, institusi kekerabatan, institusi pendidikan, institusi penyiaran, institusi keilmuan, institusi ekonomi, institusi hukum, institusi politik, institusi kesehatan, institusi perawatan sosial, dan institusi kesenian.[10] Kesebelas institusi itu merupakan

10 Koentjaraningrat (1974: 25-26) memilah institusi sosial (dengan istilah pranata kebudayaan) menjadi delapan pilahan: 1. Pranata-pranata kekerabatan (*domestic institutions*), seperti pelamaran, perkawinan, dan pengasuhan anak; 2. Pranata-pranata ekonomi (*economic institutions*), seperti pertanian, peternakan, perindustrian, perdagangan; 3. Pranata-pranata pendidikan (*educational institutions*), seperti pendidikan dasar, pendidikan menengah,

bagian dari struktur masyarakat Islam, baik di negara-negara Islam dan negeri-negeri Muslim maupun di negara-negara yang mayoritas penduduknya non-Muslim. Proses pembentukan, besaran, dan perkembangan masing-masing institusi tersebut tentu saja sangat beragam.

Kesebelas institusi sosial yang bervariasi itu merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan dan saling menunjang. Boleh jadi, manakala salah satu institusi mengalami "gangguan", terutama institusi yang menjadi inti dalam kehidupan masyarakat, maka akan berpengaruh terhadap institusi sosial lainnya. Namun demikian, masing-masing institusi sosial itu memiliki ciri, fungsi, dan posisi spesifik yang dapat dibedakan.

1. Institusi peribadatan merupakan norma-norma untuk memenuhi kebutuhan manusia, sebagai hamba (*'abd*), dalam melakukan hubungan dengan Allah Swt. secara langsung yang dilakukan dengan tatacara dan upacara tertentu. Untuk memenuhi kebutuhan itu dilakukan penataan, yang meliputi persyaratan, rukun dan

---

pendidikan tinggi, dan pendidikan keagamaan; 4. Pranata-pranata keilmuan (*scientific institutions*), seperti metode ilmiah, penelitian, dan pendidikan ilmiah; 5. Pranata-pranata keindahan dan rekreasi (*aesthetic and recreation institutions*), seperti seni rupa, seni suara, kesusastraan, dan olah raga; 6. Pranata-pranata keagamaan (*religious institutions*), seperti berdoa, upacara keagamaan, dan penyiaran agama; 7. Pranata-pranata politik (*political institutions*), seperti pemerintahan, demokrasi, kehakiman, dan kepartaian; 8. Pranata-pranata kebutuhan jasmaniah (*somatic institutions*), seperti pemeliharaan kecantikan, pemeliharaan kesehatan, dan kedokteran.

kaifiahnya. Rukun dan kaifiah perbadatan itu, seperti shalat, shaum, haji dan umrah tersusun secara rinci. Norma-norma untuk memenuhi kebutuhan spesifik tersebut tercakup dalam fiqh ibadah.

2. Institusi kekerabatan merupakan norma-norma untuk memenuhi kebutuhan pemeliharaan dan pengembangan keturunan, juga untuk memelihara dan mengembangkan kebudayaan yang dianut secara kolektif. Untuk memenuhi kebutuhan itu dilakukan penataan hubungan antar individu dalam lingkungan keluarga, sebagai satuan sosial terkecil. Institusi itu mengalokasikan nilai dan kaidah *al-a<u>h</u>wāl al-syakhshiyah*. Norma-norma untuk memenuhi kebutuhan tersebut tercakup dalam fiqh munakahah dan fiqh mawarits. UU Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.
3. Institusi pendidikan merupakan norma-norma untuk memenuhi kebutuhan sosialisasi keyakinan, nilai, dan kaidah yang dianut oleh suatu generasi kepada generasi berikutnya. Untuk memenuhi kebutuhan itu dilakukan penataan tentang bahan, sumber, media, dan cara. Norma-norma untuk memenuhi kebutuhan spesifik itu dapat disebut sebagai "fiqh pendidikan" ("*fiqh al-tarbiyah*") meskipun penamaannya belum dikenal. Namun demikian, apa yang diwacanakan dalam ilmu pendidikan Islam yang lebih menonjolkan dalil normatif (dalil tafshili) ketimbang dalil empiris dan metodologis, karena itu dapat disebut sebagai

"fiqh pendidikan" (Lihat: An-Nahlawi, 1996; Hery Noer Ali, 1999).

4. Institusi penyiaran merupakan norma-norma untuk memenuhi kebutuhan penyebarluasan ajaran Islam di dalam masyarakat, yang kemudian dikenal sebagai institusi dakwah. Kebutuhan yang bersifat normatif itu, dilakukan melalui penataan tentang para pelaku (*da'i*), bahan penyiaran, kelompok sasaran, serta metode dan medianya. Ia merupakan institusi yang sangat tua seusia dengan penugasan para Rasul. Norma-norma untuk memenuhi kebutuhan spesifik itu dapat disebut sebagai "fiqh dakwah" ("*fiqh al-da'wah*"), meskipun penamaannya belum dikenal. Namun, apa yang diwacanakan dalam ilmu dakwah (Islam) yang lebih menonjolkan dalil normatif (dalil tafshili) ketimbang dalil empiris dan metodologi, karena itu dapat disebut sebagai "fiqh dakwah" (Lihat: Abu Zahrah, 1994; Ahmad Subandi, 1994; Syukriadi Sambas, 1999). Di samping itu, bidang syi'ar (penyiaran) Islam yang menjadi bagian dari syari'at Islam di Povinsi NAD merupakan aspek normatif bagi pemenuhan kebutuhan dakwah.
5. Institusi keilmuan merupakan norma-norma untuk memenuhi kebutuhan dalam mengembangkan pemahaman atas ayat-ayat Allah, yaitu ayat-ayat *qawliyah* dan ayat-ayat *kawniyah*. Kedua jenis ayat itu dideduksi dari ayat-ayat Qur'an dan teks hadis; dan diinduksi dari berbagai gejala alamiah, perilaku manusia, dan kebudayaan. Norma-norma untuk memenuhi

kebutuhan spesifik itu dapat disebut "fiqh keilmuan" ("*fiqh al-'ilmiyah*"), meskipun penamaannya belum dikenal. Namun demikian, yang diwacanakan oleh Mahdi Ghulsyani (1986) menunjukkan tentang hal itu.

6. Institusi politik merupakan norma-norma untuk memenuhi kebutuhan pengalokasian nilai dan kaidah Islam melalui artikulasi politik dalam penyelenggaraan negara. Untuk memenuhi kebutuhan itu dilakukan penataan kehidupan politik melalui keputusan kekuasaan negara. Norma-norma untuk memenuhi kebutuhan tersebut tercakup dalam fiqh siyasah (dusturiyah, dawliyah, dan dualiyah).[11]
7. Institusi hukum merupakan norma-norma untuk memenuhi kebutuhan ketertiban, ketenteraman, dan rasa keadilan dalam kehidupan masyarakat. Untuk memenuhi kebutuhan itu dilakukakan penataan kehidupan bersama yang mengacu kepada patokan tingkah laku yang disepakati, yaitu hukum. Dalam patokan tingkah laku itu diatur hak dan kewajiban individual, baik dalam hubungan antar individu maupun yang berkenaan dengan urusan yang bersifat kolektif dan publik. Apabila terjadi perilaku menyimpang atau kejahatan, ditentukan prosedur penyelesaiannya. Norma-norma untuk memenuhi

11 Wacana tentang pelaksanaan syari'at Islam dalam kehidupan bernegara sebagaimana dikemukakan pada awal tulisan ini, merupakan bagian dalam fiqh siyasah. Ketika dalam penyelenggaraan negara itu dilakukan penetapan peraturan perundang-undangan, di antaranya tentang hukum pidana, maka dalam konteks ini fiqh siyasah dapat disebut sebagai politik hukum.

kebutuhan spesifik tersebut tercakup dalam fiqh jinayah, fiqh aqdhiyah, dan fiqh murafa'ah (hukum acara).[12]

8. Institusi ekonomi merupakan norma-norma untuk memenuhi kebutuhan barang dan jasa dalam kehidupan masyarakat. Untuk memenuhi kebutuhan itu dilakukan penataan berbagai akad

12 Di Indonesia terdapat institusi bercorak keislaman yang diwujudkan sebagai satuan pelaksana penyelenggara negara, khususnya pengemban kekuasaan yudisial, yakni peradilan agama yang diidentifikasi sebagai salah satu institusi hukum, yang juga merupakan bagian dari institusi sosial (secara makro). Di dalamnya terdapat jaringan hubungan antar manusia, antara lain, meliputi unsur: (1) bagian dari kekuasaan negara, yakni kekuasaan yudisial dalam penyelenggaraan negara; (2) kekuasaan itu dilaksanakan oleh satuan penyelenggara kekuasaan yudisial yakni badan peradilan atau pengadilan; (3) kekuasaan yang melekat pada pengadilan tersebut terdiri atas kekuasaan absolut dan kekuasaan relatif; (4) Dasar hukum penyelenggaraan peradilan ialah konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya; (5) penyelenggaraan peradilan didasarkan pada beberapa prinsip, baik yang bersifat umum maupun yang khusus; (6) pengadilan tersusun secara hierarkis, yakni pengadilan tingkat pertama dan tingkat terakhir; (7) susunan pengadilan terdiri atas pimpinan dan pelaksana; (8) unsur pelaksana dalam pengadilan terdiri atas hakim, panitera, dan unsur lain dalam struktur organisasi pengadilan; (9) perkara yang tercakup dalam kekuasaan itu meliputi perkara perkawinan, kewarisan, hibah, wasiat, wakaf, dan shadaqah dan ekonomi syari'ah; (10) orang-orang yang beragama Islam, sebagai pihak yang berperkara (berselisih atau bersengketa), atau para pencari keadilan; (11) hukum substantif (material) yang dijadikan dasar untuk mengadili dan memutuskan perkara ialah hukum Islam; (12) untuk menerapkan hukum substantif tersebut dilaksanakan dengan merujuk kepada hukum prosedural atau hukum acara, yakni hukum acara perdata; (13) prosedur berperkara di pengadilan meliputi tahapan penerimaan, pemeriksaan, penyidangan, pemutusan, dan penyelesaian perkara yang diajukan; (14) produk pengadilan atas perkara tersebut berupa keputusan pengadilan, yakni putusan (*al-qadhā'*) dan penetapan (*al-itsbāt*); (15) penegakan hukum dan keadilan sebagai tujuan penyelenggaraan peradilan; (16) mendapat dukungan unsur administratif, yaitu administrasi

dalam pola produksi, distribusi, dan konsumsi barang dan jasa. Penataan tentang pemenuhan kebutuhan tercakup dalam fiqh muamalah.

9. Institusi kesehatan merupakan norma-norma untuk memenuhi kebutuhan pemeliharaan kesehatan secara individual dan kolektif. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut dilakukan penataan tentang ragam makanan, minuman, obat-obatan dan kosmetika yang halal dan baik (*halālan thayyibah*); atau sebaliknya. Norma-norma untuk memenuhi kebutuhan spesifik itu dapat disebut sebagai "fiqh kesehatan" (*fiqh al-shiḥaḥ*), meskipun penamaannya belum dikenal. Namun demikian, dikenal fiqh ath'imah dan asyrabah yang merupakan bagian dari "fiqh kesehatan" tersebut.[13]
10. Institusi perawatan sosial merupakan norma-norma dalam pemenuhan kebutuhan perawatan sosial bagi kelompok masyarakat tertentu yang karena keterbatasan sumberdaya, baik dalam keadaan damai maupun perang (anak-anak yatim, orang-orang tua jompo, korban bencana alam, kekerasan, dan peperangan), memerlukan bantuan dan perawatan dari kelompok masyarakat lain. Hal itu merupakan penjelmaan dari salah satu solidari-

peradilan dan administrasi umum.

13 Dewasa ini perumusan wacana "fiqh kesehatan" semakin penting berkenaan dengan perkembangan teknologi kedokteran, makanan, minuman, dan obat-obatan. Apa yang sering dibahas dalam *al-masā'il al-fiqhiyah*, seperti transplantasi organ tubuh, bayi tabung, klonasi, dan sejenisnya, yang masih berserakan, merupakan bahan baku dalam perumusan wacana "fiqh kesehatan".

tas dan tanggung jawab sosial (*takāful al-ijtimā'i*) yang bersifat spontan (*crescive*) maupun yang terencana. Norma-norma untuk memenuhi kebutuhan itu dapat disebut sebagai "fiqh perawatan sosial" meskipun penamaannya tidak dikenal. Namun demikian institusi kafalah bagi anak-anak terlantar merupakan bagian dari "fiqh" tersebut.

11. Institusi kesenian merupakan norma-norma untuk memenuhi kebutuhan kreasi dan ekspresi kesenian. Hal itu merupakan bentuk ekspresi nilai-nilai keislaman dalam bentuk seni membaca Qur'an, seni musik, seni lukis, seni sastra, seni kaligrafi, dan seni arsitektur. Norma-norma untuk memenuhi kebutuhan itu dapat disebut sebagai "fiqh kesenian", meskipun penamaannya belum dikenal. Namun demikian, yang diwacanakan oleh Yusuf Al-Qardlawy, *Fiqih Musik & Lagu: Perspektif Al-Qur'an dan As-Sunnah* (2002), merupakan bagian dari "fiqh kesenian" tersebut.

Tentu saja besaran dan intensitas institusi sosial yang bercorak keislaman itu bervariasi, tergantung kepada derajat alokasi fiqh ke dalam institusi yang tersedia dalam setiap satuan masyarakat. Demikian pula perkembangan masing-masing institusi itu dalam kehidupan bermasyarakat dan penyelenggaraan negara amat bervariasi. Oleh karena itu, untuk mengidentifikasi, memahami, dan menjelaskan institusi-institusi itu diperlukan penelitian khusus.

E. Penutup

Apa yang dikemukakan di atas menunjukkan tentang dua pilahan dari suatu gejala yang bersifat kontinum. Bila dipilah secara dikotomis maka pilahan itu bersifat alternatif, jalur cepat **atau** jalur lambat; pendekatan struktural **atau** pendekatan kultural. Namun bila dipilah secara politomis maka pilahan itu bersifat kumulatif, jalur cepat **dan** jalur lambat; pendekatan struktural **dan** pendekatan kultural. Dalam realitas pelaksanaan Syari'at Islam, di mana pun, dipilah secara politomis. Antara pilahan yang satu dengan yang lain dapat disinergikan dan dihubungkan (bukan dibandingkan). Saling berhubungan, saling menunjang, dan saling tergantung.

Pelaksanaan Syari'at Islam yang lebih dititikberatkan pada pendekatan struktural ("jalur cepat") dilakukan melalui suprastruktur politik, yakni badan penyelenggara negara: legislatif, eksekutif dan yudikatif. Namun demikian, ia memerlukan dukungan kekuatan sosial dan budaya yang berkembang dalam kehidupan masyarakat (*Cf.* Lev, 1972: ix). Pembentukan peraturan perundang-undangan, misalnya, dimulai dari perumusan naskah akademis (hasil kajian) sampai sosialisasi di kalangan warga masyarakat. Demikian semua peraturan perundang-undangan niscaya memiliki landasan yang kuat, sekurang-kurangnya landasan folosofis, landasan yuridis, dan landasan sosiologis. Atas perihal yang sama, penerapan hukum melalui badan peradilan, hakim wajib dilakukan dengan menggali, memahami, dan mengikuti nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang

hidup dalam masyarakat. Kesadaran hukum dan budaya hukum masyarakat merupakan *conditio sine qua non* bagi penegakan hukum dan keadilan.

Pelaksanaan Syari'at Islam yang lebih menitikberatkan pada pendekatan kultural ("jalur lambat") dilakukan melalui infrastruktur politik, yang berbasis pada kesadaran dan budaya hukum yang menjadi bagian dalam entitas kehidupan masyarakat. Namun demikian, ia memerlukan legalitas dari badan penyelenggara negara agar memiliki kepastian dan perlindungan hukum atas perilaku dan interaksi dalam kehidupan masyarakat, baik individual maupun kolektif. Di sini, negara memiliki tugas untuk membentuk, menjalankan, dan menegakkan hukum yang diarahkan untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang tertib dan tenteram. Perangkat dan penegak hukum niscaya disediakan oleh negara untuk mewujudkan negara hukum yang dicita-citakan.

Berkenaan dengan hal itu, pelaksanaan Syari'at Islam dapat dilakukan melalui kedua pendekatan tersebut secara simultan dan sinergis, serta mengurangi sumber konflik yang seringkali tidak produktif. Dialog dan kerja sama di kalangan para pemikir, aktivis, dan yang memiliki kepedulian terhadap pelaksanaan Syari'at Islam dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara merupakan suatu keniscayaan. Pada tataran wacana pelaksanaan Syari'at Islam seringkali terjadi pemilahan secara dikotomis karena didasarkan pada aksioma atau asumsi yang berbeda.

Namun dalam kehidupan praktis terjadi saling adaptasi yang bermuara dalam bentuk kesepakatan.

Dafrar Pustaka

'Abd al-Wahhāb Khallāf. 1972. *'Ilm Ushūl al-Fiqh*. Jakarta: al-Majlis al-A'la al-Indūnīsī li al-Da'wah al-Islāmiyah.

Abu Zahrah. 1994. *Dakwh Islamiah* (Diterjemahkan oleh Ahmad Subandi dan Ahmad Sumpeno), Cetakan Pertama. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Ahmad Subandi. 1994. *Ilmu Dakwah: Pengantar ke Arah Metodologi*, Cetakan Pertama. Bandung: Yayasan Syahida.

Ahmad Syafii Maarif. 1985. *Studi tentang Percaturan dan Konstituante Islam dan Masalah Kenegaraan*, Cetakan Pertama. Jakarta: Lembaga Penelitian Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial.

Ali Yafie. 1994. *Menggagas Fiqh Sosial*, Cetakan Pertama. Bandung: Mizan.

Andian Husaini. 2001. *Rajam dalam Arus Budaya Syahwat: Penerapan Hukum Rajam di Indonesia dalam Tinjauan Syariat Islam, Hukum Positif & Politik Global*, Cetakan Pertama. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar.

An-Nahlawi, Abdurrahman. 1996. *Pendidikan Islam di Rumah, Sekolah, dan Masyarakat* (Diterjemahkan oleh Shihabuddin), Cetakan Kedua. Jakarta: Gema Insani Pers.

Cik Hasan Bisri (Reproducer). 1999. *Islamic Law in Muslim Countries*. Bandung: Research Center of

State Institute for Islamic Studies, Sunan Gunung Djati Bandung.

_____. 2004. *Pilar-pilar Penelitian Hukum Islam dan Pranata Sosial*, Cetakan Pertama. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

_____. 2011. *Model Penelitian Fiqh (Jilid II).* Bandung: Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung.

Endang Saifuddin Anshari. 1401 H./1981 M. *Piagam Jakarta 11 Juni 1945 dan Sejarah Konsensus Nasional antara Nasionalis Islami dan Nasionalis "Sekular" tentang Dasar Negara Republik Indonesia 1945-1959*, Cetakan Pertama. Bandung: Pustaka.

Hery Noer Aly. 1999. *Ilmu Pendidikan Islam*, Cetakan Pertama. Ciputat: Logos Wacana Ilmu.

Jamal D. Rahman *et al.* (Editor). 1997. *Wacana Baru Fiqih Sosial: 70 Tahun K. H. Ali Yafie*, Cetakan Pertama. Bandung: Mizan.

Juhaya S. Pradja. 2003. *Islam, Globalisasi & Kontra Terorisme* (Bahan Diskusi Pakar Bandung Circle, 24 Oktober 2003).

Koentjaraningrat. 1974. *Kebudayaan, Mentalitet, dan Pembangunan*, Cetakan Pertama. Jakarta: Gramedia.

Kurniawan Zein dan Sarifuddin H. A (Editor). 2001. *Syari'at Islam Yes, Syari'at Islam No: Dilema Piagam Jakarta dalam Amandemen UUD 1945*, Cetakan Pertama. Jakarta: Paramadina.

Lev, Daniel S. 1972. *Islamic Courts in Indonesia: A Study in the Political Bases of Legal Institutions*. Los Angeles: University of California.

Mahdi Ghulsyani. 1988. *Filsafat Sains menurut al-Qur'an* (Diterjemahkan oleh Agus Effendi), Cetakan Pertama. Bandung: Mizan.

Munawir Sjadzali. 1990. *Islam dan Tata Negara: Sejarah, Ajaran, dan Pemikiran*, Cetakan Pertama. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Selo Sumardjan dan Soelaeman Soemardi (Penghimpun). 1964. *Setangkai Bunga Sosiologi*. Djakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Sajogyo dan Pudjiwati Sajogyo. 1983. *Sosiologi Pedesaan*, Cetakan Kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Soerjono Soekanto. 1996. *Sosiologi Suatu Pengantar*, Edisi Baru Keempat 1990 Cetakan Keduapuluhdua. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Syukriadi Sambas. 1999. "Pokok-pokok Wilayah Kajian Dakwah Islam", dalam *Mimbar Studi* Nomor 2 Tahun XXII, Januari-April, hlm. 169-184. Bandung: IAIN Sunan Gunung Djati Bandung.

Tajul Arifin. 1999. "The Application of Shari'ah Law in Muslim Countries", in Cik Hasan Bisri (Compilator), *Islamic Law in Muslim Countries*, pp. 85-104. Bandung: Research Center of State Insitute for Islamic Studies Bandung.

Tajul Arifin and Cik Hasan Bisri (Compilator). 2001. *Muslim Family Law in Asian and African Countries.* Bandung: Research Center of State Insitute for Islamic Studies Bandung.

Tempo, Edisi 8-14 Mei 2006.

Tjondronegoro, Sediono M. P. 1982. "Gejala Organisasi dan Pembangunan Berencana dalam Masyarakat Pedesaan di Jawa", dalam Koentjaraningrat (Penyunting), *Masalah-masalah Pembangunan: Bunga Rampai Antropologi Terapan*, Cetakan Pertama, hlm. 214-244. Jakarta: Lembaga Penelitian Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial.

van Bruinessen, Martin. 1995. *Kitab Kuning, Pesantren, dan Tarekat: Tradisi-tradisi Islam di Indonesia*, Cetakan Pertama. Bandung: Mizan.

Wiechman dkk. 1999. "Islamic Law: Myths and Realities" in Cik Hasan Bisri (Editor), *Islamic Law in Muslim Countries*, pp. 71-84. Bandung: Research Center of State Insitute for Islamic Studies Bandung.

Yusuf al-Qardlawy. 2002. *Fiqih Musik & Lagu: Perspektif Al-Qur'an dan As-Sunnah* (Diterjemahkan oleh Ahmad Fulex Bisyri dkk.), Cetakan Pertama. Jakarta: Mujahid Press.

POLITIK FORMALISASI SYARI'AT ISLAM DAN FUNDAMENTALISME: KASUS NANGGROE ACEH DARUSSALAM

Dr. Nurrohman dan Marzuki Wahid, MA

A. Pendahuluan

Salah satu arus balik gerakan reformasi yang bisa kita saksikan sekarang ini, selain kembalinya kekuatan Orde Baru dan militer dalam panggung politik pada Pemerintahan Megawati, juga adalah maraknya formalisasi Syari'at Islam di berbagai daerah. Agenda ini menyeruak ke mahkamah publik setelah beberapa waktu lalu sejumlah kelompok kepentingan Islam seperti Front Pembela Islam (FPI), Hizbut Tahrir, KISDI, Forum Komunikasi Ahlussunnah wal Jama'ah, Persaudaraan Pekerja Muslim Indonesia (PPMI), dan Majelis Mujahidin Indonesia (MMI) melakukan aksi menuntut dikembalikannya Piagam Jakarta ke dalam UUD 1945.[1] Aksi ini juga merupakan agenda politik

1 Sejak itu, isu "Piagam Jakarta" menggelinding bak bola salju polemik di arena publik. Di sisi politik, penulis membaca aspirasi "pencantuman kembali Piagam Jakarta" adalah *entry point* bagi mereka untuk memformalkan Syari'at Islam secara menyeluruh (*kāffah*), baik perdata (*al-aḥwāl al-syakhshiyah*) maupun pidana (*jināyah*) ke dalam tubuh negara. Bacaan ini didasarkan pada pandangan mereka bahwa negara Pancasila dianggap belum menyalurkan aspirasi mereka secara luas bagi orientasi formalisasi Syari'at Islam. Karena itu dapat dipahami apabila mereka secara

dari beberapa partai politik dan kelompok kepentingan berbaju Islam. Ini terlihat dari semangat sambutan Fraksi Bulan Bintang dan Fraksi Persatuan Pembangunan yang secara sungguh-sungguh memperjuangkan hal itu di dalam sidang-sidang Parleman dan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) selama tiga tahun berturut-turut.

Belum genap lima tahun, arah reformasi tampak sudah kabur. Agenda "reformasi total" amanat gerakan mahasiswa telah dibelokkan oleh para politisi dan pemegang kekuasaan.[2] Mana yang harus direformasi dan mana yang perlu dikukuhkan telah dipertukarkan sedemikian rupa. Bangunan demokratisasi yang kita bayangkan (*imagined democracy*) kini hampir lenyap dari ingatan kolektif bangsa yang –meminjam istilah M.

---

intensif dan ofensif memperjuangkan pencantuman kembali Piagam Jakarta ke dalam amandemen konstitusi. Fenomena ini memperlihatkan betapa (sebagian kelompok) umat Islam di Indonesia masih merindukan formalisasi dan legislasi menyeluruh Syari'at Islam ke dalam sistem hukum nasional. Isu formalisasi Syari'at Islam diduga kuat akan bergulir terus di tanah air kita ketika religio-politik umat Islam menguat. Perdebatan partai-partai Islam (Masyumi, NU, dan Perti) dengan partai sekuler (PNI) di masa Orde Lama telah menjadi bukti sejarah betapa sebagian politisi Islam gigih memperjuangkan formalisasi Syari'at Islam di dalam negara. Pergerakan nasional yang bersifat Islam dalam sejarahnya selalu menempatkan penegakan Syari'at Islam sebagai cita-cita. Hal yang sama juga terjadi di negara-negara yang berpenduduk mayoritas Muslim, seperti Mesir, Sudan, Aljazair, dan Malaysia.

2 Tuntutan mahasiswa sebagai agenda "reformasi total" mengiringi tumbangnya rezim Orde Baru di antaranya, adalah: (1) hapuskan Orde Baru sampai ke akar-akarnya dalam pemerintahan Indonesia, (2) hilangkan dwifungsi ABRI (sekarang TNI), (3) bubarkan Partai Golkar, (4) kembalikan kedaulatan rakyat, dan (5) ubah paket UU Politik. Dari empat agenda saja mana yang betul-betul mana yang dilakukan dalam pemerintahan sekarang?

Imam Azis– tak kenal cara memaafkan.[3] Ini ditandai dengan mulusnya kekuatan Orde Baru dan militer masuk ke dalam pori-pori pemerintahan Megawati dan leluasanya kelompok-kelompok kepentingan agama-formal-simbolik dalam mengekspresikan aspirasi politik keagamaannya di arena publik. *Trend* ini ditandai oleh menjamurnya partai politik atas nama agama dan kelompok-kelompok kepentingan atas nama agama.

Formalisasi Syari'at Islam adalah buntut dari liku-liku alur gerakan tersebut yang berupaya kuat menembalikan kekuatan agama formal-simbolik di panggung politik kekuasaan. Gerakan ini dianggap sebagai arus balik reformasi karena ia bertendensi ke arah terbentuknya "Negara Islam" yang bercorak teokratik,[4] sesuatu yang sangat bertentangan dengan

---

3 Pengantar Penerbit pada buku *Dari Gontor ke Pulau Buru: Memoar H. Achmad Moestahal* (Yogyakarta: Syarikat, April 2002), hlm vi.

4 Semenjak berdirinya negara ini, sekelompok politisi Islam di Indonesia tak henti-hentinya mendesakkan perjuangan dikembalikannya Piagam Jakarta. Dalam catatan sejarah bangsa, sudah empat kali terjadi perdebatan alot dan sengit mengenai kembalinya Piagam Jakarta, yakni: (1) saat Sidang BPUPKI-PPKI tahun 1945, (2) saat Sidang Majelis Konstituante 1956-1959, (3) saat Sidang MPRS 1966-1968, (4) pada Sidang Tahunan MPR pada tanggal 7-18 Agustus 2000 dan Sidang Tahunan MPR pada tanggal 1-10 Agustus 2002. Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) dan Fraksi Bulan Bintang (FBB) dalam rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR yang bertugas menyiapkan amandemen UUD 1945 mengusulkan pencantuman kembali "tujuh kata" yang hilang dari Piagam Jakarta ke dalam Batang Tubuh UUD 1945 (Pasal 29). Dari keempat peristiwa bersejarah itu, politisi Islam mengalami kegagalan dalam memperjuangkan kembalinya Piagam Jakarta. Karena itu di tengah bergulirnya amandemen UUD 1945 politisi Islam diduga kuat akan tetap memperjuangkan pencantuman Piagam Jakarta sebagai jaminan tegaknya formalisasi Syari'at Islam

prinsip-prinsip demokrasi. Ini tentu saja mengkhawatirkan dan membuat repot kalangan prodemokrasi dalam proses transisi menuju demokrasi panca runtuhnya rezim otoritarian yang telah berkuasa puluhan tahun. Meski dugaan ini terus dibantah, tetapi logika itu umum terjadi di beberapa Negara Islam di belahan dunia. Memang ganjil, ketika semua orang berbicara demokrasi dan pluralisme, terutama dalam konteks pemantapan otonomi daerah, sebagian dari kelompok kepentingan umat Islam bersama beberapa politisi di legislatif dan eksekutif di daerah malah ribut soal formalisasi Syari'at Islam, suatu agenda politik yang semestinya telah berakhir dengan konsensus nasional atas penerimaan Indonesia sebagai negara-bangsa (*nation state*) berdasarkan Pancasila.

Di antara banyak daerah yang menggelorakan wacana formalisasi Syari'at Islam, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) merupakan satu-satunya daerah yang telah memiliki kepastian dan kekuatan hukum tetap untuk mengimplementasikannya. Lahirnya UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Daerah Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (UU NAD),[5] yang memperkuat UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah

di Indonesia. Sebab dalam butir Piagam Jakarta sangat jelas berbunyi, "dengan kewajiban menjalankan Syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya". Maka praktis bila Piagam Jakarta dikembalikan dalam UUD 1945, Syari'at Islam menjadi hukum positif gai umat Islam tanpa kecuali.

5 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4134.

Istimewa Aceh,[6] adalah dasar hukum yang sah untuk melaksanakan dan memformalkan Syari'at Islam di Nanggroe Aceh Darussalam. Sementara itu, di daerah lain seperti di Provinsi Banten, Provinsi Riau, Provinsi Gorontalo, Provinsi Sumatera Barat, Kota Makassar, Kota Ternate, Kabupaten Palembang, Kabupaten Garut, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Cianjur, dan Kabupaten Serang, formalisasi Syari'at Islam masih dalam bentuk Perda, Surat Edaran Bupati/Walikota, atau Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Semua itu masih dalam perbincangan dan polemik di kalangan masyarakat setempat.

Meski dalam anatomi gerakan tersebut terdapat perbedaan tetapi *core* yang diangkat dari pergerakan itu adalah sama, yakni memformalkan Syari'at Islam dalam tubuh negara. Oleh karena itu, tanpa bermaksud mengeneralisasi, agaknya tidak terlalu keliru apabila fenomena di Provinsi NAD kita jadikan sebagai gambaran umum dari gerakan yang sama di berbagai daerah. Tulisan ini secara khusus ingin memotret pemberlakuan (formalisasi) Syari'at Islam di Provinsi NAD kemudian melihat adakah gejala "fundamentalisme" di sana, baik dalam hubungan dengan pelaku penggerak, visi dan orientasi, simbol-simbol yang diugunakan, maupun substansi ajaran Syari'at Islam yang diformalkan ke dalam negara dengan segala bentuknya. Namun sebelum sampai ke sana, ingin dijelaskan terlebih dahulu konteks sejarah perjuangan Syari'at Islam di bumi Serambi Mekah untuk menunjukkan bahwa formalisasi Syari'at Islam di

6 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 172, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3893.

sana adalah agenda lama dan panjang yang selalu mengalami kegagalan. Ini tentu berbeda dengan beberapa daerah lain yang mencuat pasca reformasi dan diusung oleh kelompok-kelompok yang kerap dijuluki "Islam Radikal" atau "Islam Fundamentalis",[7] seperti Front Pembela Islam (FPI), Hizbut Tahrir Indonesia (HTI), KISDI, Forum Komunikasi Ahlussunnah wal Jama'ah, Persaudaraan Pekerja Muslim Indonesia (PPMI), Majelis Mujahidin Indonesia (MMI), Ikhwanul Muslimin, dan sejenisnya. Kelompok-kelompok yang disebut terakhir ini malah di Aceh tidak tampak menonjol –untuk tidak mengatakan tidak memperoleh dukungan masyarakat.

B. Mengapa Disebut Formalisasi?

Sebagaimana diketahui dan dapat disaksikan, gerakan Syari'at Islam yang muncul akhir-akhir ini mendapat tentangan dan reaksi balik yang tidak bisa dianggap remeh dari kelompok lain, baik dari kalangan muslim sendiri maupun kelompok non-muslim. Tantangan dan reaksi tersebut buka sekedar karena perbedaan politik dan menempatkan Syari'at Islam di tengah-tengah negara-bangsa modern dewasa ini, melainkan terdapat paradigma teologis yang signifikan dalam menafsirkan Syari'at Islam dalam situasi kontemporer.

---

7 Baca Tesis Magister (S2) Khamami Zada di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, yang kini telah dibukukan dengan judul, *Islam Radikal: Pergulatan Ormas Islam Garis Keras di Indonesia* (Jakarta, Teraju, 2002).

Sebagaimana mereka yang pro dengan gerakan Sayari'at Islam, perlawanan ini pun dilakukan dengan berbagai cara, mulai dari pembentukan opini di media massa (elektronik dan cetak) hingga dalam bentuk gerakan aksi demonstrasi menentang formalisasi Syari'at Islam, baik di tingkat pusat di Jakarta maupun di daerah-daerah. Beberapa kelompok penentang yang dapat dibaca di antaranya adalah: Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB), Persekutuan Gereja Indonesia (PGI), Konferensi Wali Gereja Indonesia (KWI), Lakpesdam, Jaringan Islam Liberal (JIL), dan sejumlah organisasi kepemudaan seperti Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII), Gerakan Mahasiwa Nasional Indonesia (GMNI), dan lain-lain.

Oleh karena itu, sebelum menjelaskan konstelasi politik Syari'at Islam di Provinsi NAD, ingin dijelaskan terlebih dahulu istilah "for-malisasi" yang digunakan dalam tulisan ini. Istilah "pemberlakuan Syari'at Islam" sebagaimana banyak disinyalir oleh pers, khalayak, dan mereka yang pro terhadap gerakan ini bisa jadi menjebak kalangan yang kontra atau berbeda pandangan. Dengan penggunaan istilah "pemberlakuan Syari'at Islam" pihak yang kontra atau kritis terhadap gerakan itu bisa diartikan sebagai melawan atau menghalang-halangi pelaksanaan ajaran "Syari'at Islam" di Indonesia, sesuatu yang krusial dan di luar maksud dari gerakan kritis. Dalam hal pemberlakuan dan pelaksanaan, sebetulnya tidak ada perbedaan antara kalangan yang pro dan kontra. Adalah hak yang tak dapat dihalangi oleh siapa pun,

bahwa orang Islam wajib menjalankan dan memberlakukan Syari'at agamanya di negeri ini.

Sedari awal, seperti dijamin oleh dasar negara dan konstitusi, negeri ini menjamin dan membebaskan seluruh warganya untuk menjalankan dan memberlakukan (Syari'at) agamanya sesuai dengan keyakinan masing-masing. Tak terkecuali juga agama Islam. Pernyataan ini jelas secara *qath'iy* dijamin oleh sila pertama dari Pancasila dan Pasal 29 UUD 1945. Umat Islam dalam pengalaman sejarah Indonesia merdeka tidak saja memperoleh jaminan dan perlindungan kebebasan, melainkan juga telah menjalankan dan memberlakukan ajaran agama-nya (Syari'at Islam) secara memadai. Selain kegiatan-kegiatan ritual yang umum dilakukan oleh setiap pemeluk Islam, sejumlah peraturan perundang-undangan yang bertendensi ke arah Syari'at Islam juga sudah dilegalisasikan, baik pada masa pemerintahan Soeharto, B. J. Habibie, Abdurrahman Wahid, maupun Megawati Soekarnoputri.[8] Sekedar menyebutkan contoh untuk peraturan perundang-undangan yang mengakomodasi Syari'at Islam adalah: (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, (2) PP Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, (3) UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, (4) UU

8 Seperti dikatakan oleh Shalahuddin Wahid, salah seorang Ketua Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU), *Kompas* (7 April 2002), "Fakta itu menunjukkan bahwa tanpa Piagam Jakarta kita sudah bisa mewujudkan peraturan perundang-undangan yang memberi akomodasi bagi ketentuan Syari'at Islam". Oleh karena itu, perjuangan Piagam Jakarta belakangan tidak lebih sebagai upaya "formalisasi Islam" ke dalam negara, bukan untuk "memberlakukan Syari'at Islam".

Nomor 7 Tahun 1992 jo. UU Nomor 10 Tahun 1998 dan UU Nomor 32 Tahun 1999 tentang Sistem Perbankan Nasional yang mengizinkan beroperasinya Bank Syari'ah, (5) Inpres Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam, (6) UU Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, (7) UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Itu semua –meski melalui negosiasi politik dan perdebatan yang alot– berjalan seperti sewajarnya, tidak menimbulkan gejolak politik yang pelik seperti sekarang. Baik kalangan Muslim yang sekarang menolak gerakan Syari'at Islam maupun kalangan non-Muslim yang banyak diam, menerima segala peraturan perundang-undangan tersebut dan tidak melancarkan aksi perlawanan yang berarti. Justru konsistensi umat Islam sendiri dalam menjalankan dan menjabarkan peraturan perundang-undangan tersebut yang perlu dipertanyakan. Tidak sedikit dari peluang-peluang hukum yang telah dilegalisasikan itu belum dapat dioperasikan secara optimal oleh kalangan Muslim. Sebut saja misalnya zakat dan haji yang memiliki potensi ekonomi luar biasa, seberapa jauh pelaksanaan zakat dan haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada dan seberapa jauh penerapan ajaran ini bermanfaat bagi kemaslahatan umat Islam sendiri (bukan bagi pengelola dan panitianya) adalah pertanyaan yang belum terjawab dalam kenyataan.

Kontroversi segera muncul ke publik ketika sejumlah kelompok kepentingan (politik) umat Islam mengangkat kembali isu "Piagam Jakarta" untuk

dicantumkan ke dalam Batang Tubuh UUD 1945 dalam agenda amandemen Pasal 29. Tak berhenti di situ, di berbagai daerah, yakni di Provinsi NAD, Provinsi Riau, Provinsi Gorontalo, Provinsi Sumatera Barat, Kota Makassar, Kota Ternate, dan Kabupaten Palembang, muncul isu "pemberlakuan" Syari'at Islam melalui legislasi, yakni memformalkan Syari'at Islam ke dalam UU, Perda, atau Surat Keputusan/Edaran Bupati. Hingga ke Jawa Barat, isu ini dijelmakan dengan hadirnya Raperda tentang Pelaksanaan Syari'at Islam di Kabupaten Cianjur; dan deklarasi "pemberlakuan Syari'at Islam" di Kabupaten Garut, Kabupaten Tasikmalaya, dan Sukabumi.[9] Provinsi Banten yang memiliki "romantisme sejarah keislaman" juga tak terhindar dari resonansi ini. Provinsi baru pamekaran dari Jawa Barat itu kini tengah menggalang "pem-berlakuan Syari'at Islam" di tingkat legislatif dan eksekutif. Kabupaten Serang adalah satu daerah di Provinsi Banten yang telah berhasil membuat Perda yang bertendensi ke arah formalisasi Syari'at Islam.

Dengan demikian, jelas bahwa pokok masalahnya bukan "pem-berlakuan", "penerapan", dan "pelaksanaan", melainkan perjuangan "memformalkan" dan "mensimbolkan" Syari'at Islam ke dalam tubuh negara. Yang dalam pengertian lain bisa disebut "politisasi Syari'at Islam", karena menjadikan Syari'at Islam sebagai bagian dari

9 Bandingkan dengan hasil penelitian Edriana Noerdin, "Regional Autonomy, Revi-talization of Customary Institution, *Syari'ah* and the Marginalization of Indonesian Woman", a Paper presented at the 6th Woman in Asia Conference, Camberra, 23-26 September 2001.

perjuangan dan kesadaran politik. Lebih dari itu, apabila betul sasaran akhirnya adalah perubahan dasar negara untuk menjadi "Negara Islam", maka tidak salah apabila muncul tuduhan bahwa gerakan itu bertendensi ke arah "pelanggaran terhadap kesepakatan sejarah berdirinya negara ini" Atas dasar ini, dalam tulisan ini penulis lebih suka menyebut gerakan Syari'at Islam sekarang sebagai bantuk "formalisasi Syari'at Islam" ketimbang "pemberlakuan atau pelaksanaan Syari'at Islam" di Indonesia.

C. Syari'at Islam di Aceh: Sejarah Politik Hukum

Dalam pengalaman sejarah masyarakat Aceh, Syari'at Islam bukan sesuatu yang baru. Pemberlakuannya telah menyatu dengan derap langkah adat istiadat, tradisi, dan budaya Aceh. Kenyataan itu terjalin sejak lama. Dalam masyarakat Aceh terkandung sebuah adagium yang telah menyatu menjadi kepribadian Aceh secara turun temurun, sebuah ungkapan yang mereka namakan *hadih maja*, yaitu *Adat bak Po Meureuhom, Hukom bak Syiah Kuala, Qanun bak Putroe Phang, Reusam bak Laksamana*.[10] Keempat unsur ini diwariskan pada

10 Secara sederhana, adagium tersebut mengandung arti bahwa *adat* bagi orang Aceh adalah ketentuan hukum yang berkaitan dengan kehidupan kemasyarakatan dan ketatanegaraan duniawiyah yang berada di tangan eksekutif (Raja). Dalam hal ini, Raja atau Sultan dipandang senagai *khadam adat*. *Hukom* adalah ketentuan hubungan manusia dengan khalik dan hubungan sesama insan yang sifatnya lebih ukhrawi dan bersumber dari ajaran Islam. Otoritasnya terletak pada ulama. *Qanun*, lengkapnya *Qanun el-Asyii*, adalah adat istiadat dan adat budaya kaum wanita

setiap strata sosial masyarakat Aceh secara turun temurun. Karena itu dikenal juga ungkapan yang menggambarkan posisi Syari'at dan adat: *Hukom deungan adat legee zat deungon sifeuet* (Hukum [Islam] dengan adat ibarat zat dengan sifat). Keduanya ibarat dua sisi dari satu mata uang yang tidak dapat dibelah satu sama lain.

Semenjak periode Kesultanan (1507-1874), periode Kesultanan di bawah penetrasi Hindia Belanda (1874-1942) dan Jepang (1942-1945), dan periode setelah kemerdekaan (1945-sekarang), Syari'at Islam di Aceh selalu menjadi acuan masyarakat dalam menata kehidupannya. Pada masa Kesultanan hubungan antara Syari'at Islam dengan adat mencapai puncaknya pada zaman pemerintahan Sultan Iskandar Muda (1607-1636). Pada masa itu, kerajaan Aceh benar-benar ditegakkan atas asas-asas Islam. Di dalam *Adat Meukuta Alam*, yakni Undang-Undang Dasar Kerajaan Aceh Darussalam, yang dibuat atas perintah Sultan Iskandar Muda, misalnya, disebutkan bahwa sumber hukum yang dipakai dalam negara adalah al-Qur'an, Hadits, *Ijma* Ulama Ahl Sunnah, dan *Qiyas* (Fadhlullah bin Jamil, 1933: 249). Menurut Tamrin (1995: 1) undang-undang ini digunakan hingga saat berakhirnya Kerajaan Aceh.

---

dalam berbagai upacara kemasyarakatan, yang ditentukan untuk diikuti dan diindahkan. Otoritas *qanun* pada zaman dahulu diberikan kepada permaisuri yang melambangkan kedudukan tinggi dan terhormat wanita dalam masyarakat Aceh. Sementara *reusam* adalah tatakrama dalam pelaksanaan adat kebiasaan dan budaya yang ditujukan untuk kaum pria. Baca: H.M. Kaoy Syah dan Lukman Hakiem, *Keistimewaan Aceh dalam Sejarah, Proses Pembentukan UU Nomor 44 Tahun 1999* (Jakarta: PB al-Jami'atul Washliyah, 2000), hlm. 67-68.

Dalam *Adat Meukuta Alam* terangkum tentang susunan pemerintahan, hukum, dan adat. Dalam susunan pemerintahan diatur tentang adat istiadat kerajaan, peraturan dan hubungan antara raja dengan *uleebalang*, peraturan pertanian, perdagangan, peraturan perang dan rampasan perang. Hukum pidana berdasar pada hukum *syara'*, mencuri dipotong tangan, berzina dihukum rajam, dan sebagainya. Untuk menunjukkan hubungan yang baik antara Syari'at dengan adat lebih jauh lagi, disebutkan pula bahwa Sultan membatalkan adat-adat zalim yang dipusakai sejak zaman Hindu. Undang-undang ini sebagaimana dinyatakan oleh Tuanku Abdul Jalil (1996: 2) dijadikan pedoman oleh setiap sultan sesudah Iskandar Muda termasuk sultan Aceh yang terakhair, Muhammad Daud Syah yang memerintah tahun 1874-1903. Adanya mesjid dan surau di setiap kampung, dan dibangun *meunasah* (madrasah) di sampingnya, serta posisi ketua kampung merangkap sebagai imam (Aceh: *imeum*), baik dalam salat maupun kegiatan kemasyarakatan merupakan satu bukti kuatnya pelaksanaan Syariat Islam di Aceh pada masa Sultan Iskandar Muda.

Nilai dan tingkah laku kehidupan di Aceh memperlihatkan corak Islam dalam hampir berbagai aspeknya. Hal itu terutama disebabkan oleh adanya pranata-pranata sosial yang umum berlaku, yaitu pendidikan *dayah* yang telah menghasilkan para ulama militan, yang tidak jemu-jemunya memimpin masyarakat ke arah pendalaman proses islamisasi. Para penguasa, termasuk sultan, sebagian besar pernah mendapat didikan para ulama atau sekurang-

kurangnya pernah menerima fatwa dari mereka. Setelah Aceh menyerah kepada Belanda pada tahun 1903, maka kepemerintahan Aceh berada di bawah kekuasaan Pemerintah Hindia Belanda. Karena rakyatnya dikenal sangat militan dalam melawan Belanda, maka status Aceh ditetapkan sebagai wilayah swapraja. Pada masa ini upaya pelaksanaan Syari'at Islam dan adat tetap dilakukan oleh para *uleebalang* dan para ulama, kecuali beberapa *uleebalang* yang dianggap sebagai kaki tangan pemerintah Belanda. Para ulama dan *uleebalang* dapat dilihat dari adanya upaya yang dilakukan oleh kedua kelompok tersebut dalam melakukan serangkaian penyerangan terhadap Belanda yang dikatakannaya sebagai *orang kafir* yang harus diperangi yang berlangsung sampai masa pendudukan Jepang. Melukiskan hal itu menarik dicermati pernyataan mantarn Residen Belanda di Aceh, J. Jongejans (Abdul Jalil, 1996: 1).

> Mungkin tidak ada daerah lainnya dalam wilayah muslim seperti di daerah Aceh yang begitu besar peranan ulamanya. Kita orang Belanda mengalaminya pada masa perang Belanda di Aceh. Tanpa contoh teladan ulama, tidaklah ada bentuk keuletan perlawanan yang begitu lamanya. Dapat dimengerti bahwa sampai ini begitu dominannya pada ulama di lapangan pelaksanaan pemerintahan, lebih-lebih lagi adat Aceh dan urusannya yang berdasarkan hukum Islam.

Pada masa pemerintahan Jepang, Aceh memperoleh keistimewaan tersendiri dari daerah lain di Indonesia. Kepada Aceh diberikan tata hukum dan urusan agama tersendiri dengan didirikannya sistem peradilan baru pada awal tahun 1944. Sistem

peradilan agama ini berwenang untuk melaksanakan hukum Islam dalam persoalan yang menyangkut perkawinan, kewarisan, zakat fitrah, perwalian, dan status yatim piatu.

Sistem peradilan agama baru ini merupakan suatu kemenangan penting bagi penerapan hukum Islam. Kebijakan ini kemudian disusul dengan dibentuknya sistem peradilan sekuler baru yang pada gilirannya mencabut kewenangan *uleebalang* di bidang peradilan, karena peradilan ini di bawah komando Pengadilan Tinggi dan tidak tergantung kepada pemerintah. Perubahan ini tentu saja sangat berarti di Pidie, yang *uleebalang*-nya telah menggunakan kekuasaan peradilan untuk menyelesaikan sengketa penguasaan dan kepemilikan tanah.

Setelah periode kemerdekaan, di mana Aceh menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), Aceh mengikuti sistem hukum yang berlaku dalam wilayah negara Republik Indonesia. Kepastian hukum adat dan Syari'at Islam beralih pada Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung. *Uleebalang* tidak mendapat tempat lagi dalam UUD 1945, kecuali para ulama yang duduk dalam lembaga atau organisasi tertentu. Pada masa ini perjuangan rakyat Aceh dalam menegakkan Syari'at Islam terlihat dari adanya gerakan Darul Islam yang dipelopori oleh Teungku Muhammad Daud Beureu-eh.

Problem yang dihadapi oleh Muslim Aceh untuk memperoleh jaminan hukum bagi penerapan Syari'at Islam dalam wadah NKRI terkait dengan problem yang dihadapi oleh Muslim lain di luar Aceh yang sama ingin memperoleh jaminan hukum bagi penerapan Syari'at

Islam. Problem itu dapat ditelusuri dari diskusi panjang yang dilakukan sebelum Indonesia merdeka oleh para tokoh pendiri Republik ini dalam menempatkan Islam (Syari'at Islam) dalam konstitusi Indonesia merdeka.

Problem itu pun tampak dalam dialog Soekarno, Presiden pertama Republik Indonesia, dengan Teungku Muhammad Daud Beureu-eh, ulama dan pemimpin karismatis di Aceh, ketika Soekarno mengunjungi Aceh pada tahun 1948. Saat itu Soekarno berkepentingan meminta bantuan meteriil dan kesediaan rakyat Aceh untuk berjuang mempertahankan kemerdekaan. Berikut ini kutipan dialog mereka:[11]

> Presiden Soekarno (PS): "Saya meminta bantuan Kakak (Daud Beureu-eh) agar rakyat Aceh turut mengambil bagian dalam perjuangan bersenjata yang sekarang sedang berkobar antara Indonesia dengan Belanda untuk mempertahankan kemerdekaan yang telah kita proklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945".
> Daud Beureu-eh (DB): "Saudara Presiden! Kami rakyat Aceh dengan segala senang hati dapat memenuhi permintaan Presiden, asal saja perang yang akan kami kobarkan ini berupa perang sabil atau perang fi sabilillah, perang untuk menegakkan agama Allah, sehingga kalau ada di antara kami yang terbunuh dalam peperangan itu maka berarti mati syahid".
> PS: "Kakak. Memang yang saya maksudkan itu adalah perang seperti yang telah dikobarkan oleh pahlawan-pahlawan Aceh yang terkenal seperti Teungku Cik Ditiro dan lain-lain, yaitu perang tidak kenal mundur, perang yang bersemboyan, merdeka atau syahid".
> DB: "Kalau begitu kedua pendapat kita telah bertemu Saudara Presiden. Dengan demikian, bolehlah saya mohon kepada Saudara Presiden bahwa apabila perang telah usai nanti, kepada rakyat Aceh diberikan

11 Kutipan dialog ini diambil dari buku *Referendum Aceh dalam Pantauan Hukum*, karya H. Sofyan Ibrahim, SH (Banda Aceh: Gua Hira, 1999), hlm 55-57.

kebebasan untuk menjalankan Syari'at Islam dalam daerahnya".
PS: "Mengenai hal itu kaka tak usah khawatir, sebab 90% rakyat Indonesia beragama Islam".
DB: "Maafkan saya Saudara Presiden, kalau saya terpaksa mengatakan bahwa hal itu tidak menjadi jaminan bagi kami. Kami menginginkan satu kata ketentuan dari Saudara Presiden".
PS: "Kalau demikian, baiklah saya setuju permintaan kakak itu".
DB: "Alhamdulillah. Atas nama rakyat Aceh saya mengucapkan terima kasih banyak atas kebaikan hati Saudara Presiden. Kami mohon (sambil menyodorkan secarik kertas kepada Presiden Soekarno), sudi kiranya Saudara Presiden menulis sedikit di atas kertas ini"
Mendengar ucapan Beureu-eh itu, langsung Soekarno menangis terisak-isak. Air matanya mengalir di pipinya, membasahi bajunya. Dalam keadaan terisak-isak Soekarno berkata: "Kakak, kalau begitu tak ada gunanya aku jadi Presiden. Apa gunanya jadi Presiden jika tidak dipercaya".
Langsung saja Beureu-eh manjawab: "Bukan kami tidak percaya Saudara Presiden, akan tetapi hanya sekedar menjadi tanda yang akan kami perlihatkan kepada rakyat Aceh yang akan kami ajak berjuang".
Lantas Soekarno sambil menyeka air matanya, berkata: "Wallah, Billah, kepada daerah Aceh nanti akan diberi hak untuk menyusun rumah tangganya sendiri sesuai dengan Syari'at Islam. Dan Wallah, saya akan pergunakan pengaruh saya agar rakyat Aceh benar-benar nanti dapat melaksanakan Syari'at Islam di dalam daerahnya. Nah apakah Kakak masih ragu-ragu juga?"
Dijawab oleh Beureu-eh: "Saya tidak ragu lagi Saudara Presiden. Sekali lagi atas nama rakyat Aceh saya mengucapkan terima kasih atas kebaikan hati Saudara Presiden".

Dialog ini menunjukkan bahwa meskipun ulama terkemuka di Aceh telah memberikan dukungan terhadap perang mempertahankan kemerdekaan yang

disebutnya sebagai perang sabil,[12] akan tetapi mereka sendiri belum yakin akan pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh. Adanya keinginan untuk mendapatkan jaminan pelaksanaan Syari'at Islam secara tegas dalam konstitusi menjadi salah satu faktor mengapa S. M. Kartosuwiryo memproklamirkan berdirinya Negara Islam Indonesian (NII) di Desa Cisampang, Kecamatan Cisayong, Tasikmalaya, Jawa Barat, pada tanggal 7 Agustus 1949 (van Dijk, 1987: 83).

Struktur politik NII yang didirikan Kartosuwiryo diuraikan dalam konstitusinya, *Kanun Azasy*, yang dirancang setahun sebelumnya, yakni Agustus 1948 (Bolland, 1971: 256-264). Menurut konstitusi tersebut, NII adalah "karunia Ilahi", yaitu "Negara Karunia Allah Swt." yang dilimpahkan kepada rakyat Indonesia (Pasal 1 ayat 1). Negara menjamin berlakunya Syari'at Islam dalam masyarakat Islam serta menjamin kebebasan kepada pemeluk agama-agama lain untuk beribadat menurut upacaranya sendiri (Pasal 1 ayat 3-4). Islam adalah landasan dan dasar hukum Negara Islam Indonesia, dengan berpegang kepada al-Qur'an dan Hadits sebagai kekuasaan yang tertinggi (Pasal 2 ayat 1-2).

Bentuk pemerintahannya adalah republik yang dinyatakan dengan kata pinjaman Arab *jumhuriyah*.

12 Pada tanggal 7 Oktober 1945, empat ulama besar Aceh: Teungku H. Djakfat Lamjabat, Teungku H. Muhammad Krueng Kalee, Teungku H. Ahmad Hasbalah Indra Puri, dan Teungku H. Muhammad Daud Beureu-eh mengeluarkan fatwa yang menjadi pegangan rakyat Aceh dalam mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Fatwa itu berbunyi: "Bagi kaum muslimin yang berperang mempertahankan cita-cita proklamasi, kalau meninggal dunia dalam perang itu akan mendapat pahala suyahid" (M. Kaoy Syah dan Lukman Hakiem, 2000: 145-146).

Kepala negara adalah Imam yang harus pribumi Indonesia, beriman Islam, dan takwa kepada Tuhan dan Rasul-Nya (Pasal 12 ayat 1). Imam mengetuai kabinet atau Dewan Imamah dan mengangkat serta memberhentikan anggota-anggotanya (Pasal 22). Di samaping Dewan Imamah, terdapat tiga lembaga konstitusional lainnya: Majelis Syuro, Dewan Syuro, dan Dewan Fatwa.

Ketegasan dan adanya jaminan konstitusional terhadap pelaksanaan Syari'at Islam inilah agaknya faktor penting yang mendorong Daud Beureu-eh pada bulan September 1953 menyatakan Aceh dan daerah-daerah yang berbatasan dengannya menjadi bagian dari NII pimpinan Kartosuwiryo dan tidak mengakui NKRI pimpinan Soekarno. Akan tetapi, "pemberontakan" ini tidak berlangsung lama. DI/TII berakhir secara damai melalui musyawarah, setelah Pemerintah Pusat pada tahun 1959 memenuhi tuntutan rakyat Aceh dan memberikan status Daerah Istimewa pada Provinsi Aceh melalui Keputusan Perdana Menteri RI, Nomor 1/Missi/1959 pada tanggal 26 Mei 1959.[13] Keputusan yang dikenal sebagai Keputusan Missi Hardi ini secara khusus memberikan keitimewaan bagi Aceh untuk melaksanakan Styari'at

13 Diktum Keputusan itu berbunyi sebagai berikut: "Daerah Swatantra Tingka ke-I Aceh dapat disebut sebagai Daerah Istimewa Aceh untuk dapat melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya terutama dalam bidang agama, pendidikan, dan peribadatan, dengan catatan kepada daerah itu tetap berlaku ketentuan-ketentuan mengenai Daerah Swatantra Tingkat ke-I seperti termaktub dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, begitu juga lain-lain peraturan perundangan yang berlaku untuk daerah".

Islam, hukum adat, dan pendidikan (van Dijk, 1987: 255-256).

Merespons Keputusan Missi Hardi, kalangan DI/TII Aceh pecah menjadi dua kubu. Pertama, pimpinan Ayah Gani bersama Hasan Saleh, Husein Yusuf, dan Amir Husain al-Mujahid mendirikan Dewan Revolusi. Mereka menerima otonomi luas dan keistimewaan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat. Kedua, kubu yang menolak tawaran tersebut. Mereka berpendapat bahwa Provinsi dengan otonomi luas saja belum cukup bagi rakyat Aceh yang telah berkorban demi Republik tanpa kenal menyerah. Kubu ini dipimpin oleh Wali Negara, Teungku Muhammad Daud Beureu-eh dan Hasan Ali selaku Perdana Menteri, dibantu oleh beberapa Komandan Resimen TII. Mereka menghendaki dimungkinkannya pelaksanaan unsur-unsur Syari'at Islam sesuai dengan janji dan komitmen Presiden Soekarno ketika datang ke Aceh pada tahun 1948.

Meski demikian, Keputusan Missi Hardi itu tidak ditindaklanjuti dengan perangkat peraturan perundang-undangan. Masyarakat terus menerus disibukkan oleh persoalan politik, baik di tingkat lokal maupun nasional. Pada tahun 1961, DPRD Istimewa Aceh menetapkan Perda Nomor 30 Tahun 1961 tentang Permbatasan Penjualan Minuman dan Makanan dalam bulan Ramadhan. Pada tanggal 17 April 1962, Kolonel Muhammad Jasin, selaku Panglima Komando Derah Militer I/Iskandar Muda yang merangkap selaku Penguasa Perang Daerah membuat Keputusan Nomor: KPTS/PEPERDA-061/ 3/19-62 yang menetapkan berlakunya unsur-unsur Syari'at Agama

Islam di Aceh. Pertama, menetapkan terlaksananya secara tertib dan seksama unsur-unsur Syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya di Daerah Istimewa Aceh, dengan mengindahkan peraturan perundang-undangan negara. Kedua, menyerahkan pelaksanaan sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah Istimewa Aceh. Keputusan ini kemudian diikuti dengan memori penjelasan atas keputusan ini tanggal 12 Mei 1962 (Abu Jihad, 2000: 13-20).

Pernah pada tahun 1963, DPRD menetapkan Perda Nomor 01 Tahun 1963 tentang Pelaksanan Syi'ar Agama Islam dalam Daerah Istimewa Aceh. Tetapi Perda ini tidk disetujui oleh pemerintah Pusat, melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri, akhirnya urung berlaku. Kegagalan politik formalisasi Syari'at Islam kembali terjadi.

Tumbangnya Orde Baru memunculkan harapan dan keberanian rakyat Aceh untuk kembali membicarakan statusnya sebagai Daerah Istimewa. Daerah-daerah, tak terkecuali Aceh, menuntut otonomi yang lebih luas. Sebagai jawaban dari tuntutan massif itu, lahir undang-undang yang mengatur otonomi daerah dengan semangat disentralisasi, yakni UU Nomor 22 Tahun 1999. Dalam Pasal 122 undang-undang ini dinyatakan: "Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan Pemerintah Provinsi Istimewa Aceh dan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-undang ini". Khusus untuk Aceh, dalam penjelasan pasal itu dinyatakan: "Pengakuan

Keistimewaan Provinsi Istimewa didasarkan pada sejarah perjuangan Kemerdekaan Nasional, sedangkan isi keistimewaannya berupa penyelenggaraan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah".

Ketentuan inilah yang mendorong 48 orang anggota DPR, diprakarsai oleh anggota DPR yang mewakili daerah pemilihan Aceh, untuk mengajukan RUU usul inisiatif tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Daerah Istimewa Aceh yang kemudian disahkan menjadi UU Nomor 44 Tahun 1999.[14] Berbeda dengan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang mencantumkan sebutan daerah Istimewa Aceh hanya dalam Penjelasan, UU ini mengatur pelaksanaan keistimewaan Aceh meliputi 4 (empat) bidang, yaitu: (1) penyelenggaraan kehidupan beragama berdasarkan Syari'at Islam, (2) penyelenggaraan kehidupan adat sesuai dengan Syari'at Islam, (3) penyelenggaraan pendidikan umum dan agama sesuai dengan aspirasi masyarakat Aceh yang islami, (4) peningkatan peran ulama dalam menetapkan segala kebijakan Daerah.

Dari aspek politis dan yuridis formal, lahirnya UU Nomor 44 Tahun 1999 merupakan salah satu puncak dari proses panjang rakyat Aceh dalam upaya mendapatkan jaminan hukum bagi pelaksanaan (formalisasi) Syari'at Islam. Keistimewaan yang sebelumnya hanya didasarkan pada Keputusan Missi Hardi (1959) dan disebut dalam penjelasan sebuah

14 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 172, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3893.

pasal dalam undang-undang (1999), kini secara tegas dan jelas dinyatakan dalam diktum pasal-pasal UU Nomor 44 Tahun 1999. Kepastian jaminan hukum ini diperkuat lagi dengan pengesahan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Provinsi NAD).

D. Formalisasi Syari'at Islam dan Penyelesaian Konflik

Harus diakui bahwa meskipun telah lahir dua undang-undang yang menjadi landasan formalisasi Syari'at Islam di Provinsi NAD, yakni UU Nomor 44 Tahun 1999 dan UU Nomor 18 Tahun 2001, namun dalam sudut pandang politik masih menyisakan pertanyaan: apakah formalisasi Syari'at Islam di Provinsi NAD itu betul-betul aspirasi masyarakat Aceh sebagaimana alur sejarahnya atau paket politik yang diberikan Jakarta kepada Aceh sebagai bagian dari resolusi konflik?

Pembidanan dua undang-undang yang bersejarah bagi formalisasi Syari'at Islam itu memang sarat dengan nuansa politik. Kedua undang-undang itu lahir pada saat sebagian orang Aceh tidak sekedar menuntut diberlakukannya Syari'at Islam secara legal-formal melalui keputusan politik, tetapi juga menuntut pemisahan diri dari wilayah NKRI. Kalangan akademisi Universitas Syiah Kuala (Unsyiah) Banda Aceh mengakui bahwa berlakunya UU Nomor 18 Tahun 2001 merupakan bagian dari penyelesaian konflik di Aceh. Paling tidak penetapan undang-undang tersebut

dilatari oleh maksud untuk menyelesaikan persoalan Aceh.[15]

Pengakuan itu bisa dipahami oleh kenyataan sejarah politik Aceh yang tak pernah bersikap akomodatif. Predikat Aceh sebagai Daerah Istinmewa yang diberi kewenangan untuk menjalankan unsur-unsur Syari'at Islam selalu terhambat atau tidak diluluskan oleh pemerintah Pusat pada saat predikat itu akan dijabarkan dalam bentuk Peraturan Daerah. Perda Nomor 01 Tahun 1963 tentang Syi'ar Agama Islam dalam Daerah Istimewa Aceh adalah Perda pertama yang tidak mendapat pengesahan dari Menteri Dalam Negeri sebagai pejabat yang berwenang, meskipun Perda ini mendapat sambutan hangat dari masyarakat (Koy Syah, 200: 34).

Pada tahun 1968, DPRD Gotong Royong (DPRD-GR) yang penuh dengan idealisme itu berkehendak untuk menyusun sebuah Perda yang memberikan rambu bagi pelaksanaan unsur-unsur Syari'at Islam di Daerah Istimewa Aceh. Dengan Panitia Khusus yang tersusun dari ulama dan cendekiawan di luar DPRD-GR, Panitia Khusus berhasil merumuskan Raperda tentang Pelaksanaan Unsur-unsur Syari'at Islam di Daerah Istimewa Aceh. DPRD-GR membahas hasil Panitia Khusus itu dengan penuh antusias; hampir tujuh hari tujuh malam dalam rapat Pleno DPRD-GR memperdebatkan Raperda tersebut. Akhirnya dengan

15 Laporan Akhir Kritisisasi Akademis Rancangan Qanun-qanun Pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, oleh Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Tahun 2001.

beberapa amandemen kecil –tidak berkenaan dengan akidah *Ahl Sunnah wa al-Jamā'ah* dan madzhab, juga mengenai peran Departemen Agama di daerah– DPRD-GR berhasil menetapkan Raperda itu menjadi Perda Nomor 06 Tahun 1968. Akan tetapi setelah Perda tersebut dikirim ke Pemerintah Pusat untuk mendapat pengesahan, ternyata –dengan rekomendasi dari Departemen Agama– Departemen Dalam Negeri menolak untuk mengesahkan Perda tersebut. Alasan penolakan Perda itu amat sederhana, yakni karena urusan agama belum menjadi bagian dari otonomi daerah, maka belum dapat diatur sebagai urusan rumah tangga daerah. Inilah pengalaman pahit kedua yang dialami masyarakat Aceh yang ingin memformalkan Syari'at Islam dalam Perda.

Bagi A. Muzakir Walad, Gubernur Aceh saat itu, kejadian ini merupakan batu sandungan pertama yang sulit dilupakan. Penolakan Pemerintah Pusat terhadap Perda Nomor 06 Tahun 1968 yang terjadi di tahun-tahun pertama Orde Baru itu merupakan isyarat jelas kepada rakyat Aceh bahwa Gubernur Aceh mau tidak mau harus mengabaikan masalah pelaksanaan unsur-unsur Syari'at Islam di daerahnya. Sejak saat penolakan Perda tersebut, para pemimpin Aceh tidak pernah lagi membicarakan masalah pelaksanaan unsur-unsur Syari'at Islam, karena dianggap sebagai sesuatu yang tabu (Koy Syah, 2000: 37). Kejadian ini tampaknya telah menanamkan bibit kekecewaan rakyat Aceh terhadap Pemerintah Pusat. Kekecewaan rakyat semakin meluas setelah di Aceh ditemukan ladang gas yang ternyata tidak banyak mengubah perekonomian rakyat Aceh secara berarti, bahkan

Pemerintah Orde Baru semakin bertindak represif terhadap Aceh. Pemberlakuan Daerah Operasi Militer (DOM) pada tahun 1989-1998 merupakan puncak penindasan Pemerintah Pusat terhadap hak-hak dasar rakyat Aceh. Tidak hanya dilanggar dan dirampasnya hak-hak sipil, tetapi juga secara sadis mereka dibunuh, dibantai, diculik, dijarah, diperkosa, dianiaya, dan sebagainya.

Hal ini yang menyebabkan situasi di Aceh terus membara termasuk munculnya Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Artinya belum lagi masalah tuntutan formalisasi Syari'at Islam diakomodasi oleh Pemerintah Pusat, telah muncul tuntutan baru untuk memisahkan diri dari NKRI. Tuntutan yang sebenarnya lebih didasari oleh munculnya perasaan tidak adil dalam bidang ekonomi kemudian menyatu dengan tuntutan Syari'at Islam. Tuntutan yang terakhir tampak lebih menonjol, terutama setelah jatuhnya Soeharto, karena mendapat publikasi luas dari media massa. Sementara tuntutan Syari'at Islam ibarat api dalam sekam, masih membara tapi tidak begitu tampak dari luar, bila dibanding dengan tuntutan untuk merdeka.

Memang benar bahwa dalam proses kelahiran kedua undang-undang itu, yakni UU Nomor 44 Tahun 1999 dan UU Nomor 18 Tahun 2001, banyak tokoh Aceh yang terlibat dalam perumusannya. Akan tetapi sulit dikatakan bahwa kedua undang-undang itu telah memenuhi harapan sebagian besar rakyat Aceh.[16]

16 Apabila kita bandingkan antara UU Nomor 18 Tahun 2001, produk DPR-RI, dengan RUU yang diusulkan oleh DPRD Aceh yang konon pembuatannya menyerap berbagai pandangan dari semua kelompok yang ada di Aceh, maka akan tampak sekali bahwa

Pertanyaan yang meragukan keikhlasan Pemerintah Pusat dalam memberikan otonomi khusus bagi Aceh masih sering terdengar. Sebagian rakyat Aceh masih menginginkan diadakan referendum untuk meminta pendapat langsung dari rakyat apakah mau tetap bergabung dengan Indonesia atau pilih merdeka.[17] Sementara kalau Syari'at Islam secara *kāffah* mau diimplementasikan betul-betul juga masih menyisakan problem hukum mengingat Indonesia, sesuai dengan konstitusinya, berbentuk Negara Kesatuan. Padahal dalam Negara Kesatuan dikenal adanya hierarki hukum di mana *law making body* (badan pembuat hukum) yang lebih rendah tidak boleh membuat aturan yang bertentangan dengan hukum yang dibuat oleh *law making body* di atasnya. Kirsten E. Schulze dalam tulisannnya berjudul: *"A Jumble of Purposes of Syari'ah Law in Aceh"* mengajukan pertanyaan apakah pada level nasional Syari'at Islam sejalan dengan konstitusi Indonesia? Dalam praktiknya boleh jadi muncul kasus yang diadili oleh Mahkamah Syar'iyah di Aceh, kemudian setelah banding ke tingkat kasasi akan ketemu dengan Mahkamah Agung yang menggunakan hukum nasional. Jika Mahkamah Agung bersikukuh menggunakan validitas *syari'ah*, ia akan mengabaikan hukum nasional; dan jika terjadi sebaliknya maka

rakyat Aceh sebenarnya ingin diperlakukan seperti Negara Federal yang memiliki kewenangan penuh di bidang hukum.

17 Menurut estimasi sejumlah tokoh Aceh pada saat diwawancarai, apabila diadakan referendum maka sekira 80 persen rakyat Acaeh akan memilih berpisah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

penerapan Syari'at Islam di Aceh tidak lebih hanya sekedar tulisan di atas kertas.[18]

Pernyataan Schulze ini didukung oleh tiga kenyataan sebagaimana berikut ini. Pertama, meskipun Aceh membentuk Mahkamah Syar'iyah, tetapi pada pengadilan tingkat kasasi dilakukan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia (Pasal 26 UU NAD). Kedua, sengketa wewenang antara Mahkamah Syar'iyah dengan pengadilan dalam lingkungan peradilan lain menjadi wewenang Mahkamah Agung Republik Indonesia untuk tingkat pertama dan tingkat terakhir (Pasal 27 UU NAD). Kedua pasal ini berpotensi untuk mengebiri pelaksanaan atas formalisasi Syari'at Islam dalam lembaga yudikatif. Untuk menghindari kemungkinan munculnya kekecewaan di kemudian hari, Prof. Dahlan, Dekan Fakultas Hukum, Universitas Syiah Kuala, mengusulkan agar Mahkamah Agung mengeluarkan fatwa tentang kompetensi Mahkamah Syar'iyah di Provinsi NAD.[19] Ketiga, UU Nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur otonomi daerah menyebutkan bahwa agama bukan bagian yang diserahkan kepada daerah.[20] Itulah sebabnya, meskipun telah ada Dinas Syari'at Islam di Provinsi NAD juga ada Kantor Wilayah

---

18 Selengkapnya, pernyataan Schulze sebagai berikut: *The key question at the national level is, of course, whether the syari'ah is compatible with Indonesia's constitution. In a practical sense this may result in cases tried under the syari'ah in Aceh being appealed to teh Supreme Court under national law. If teh Supriome Couret upholds teh validity of the syari'ah it has effectively undermined national law, and if it doesn't the syari'ah in Aceh isn't worth the paper it was written on*. Baca: The Jakarta Post, 19 April 2002.

19 Wawancara dengan Prof. Dahlan dilakukan di ruang kerjanya pada tanggal 10 dan 13 Juli 2002.

Departemen Agama. Hal ini tentu akan menambah potensi konflik antara kepentingan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam mengurus agama apabila tidak ada koordinasi yang baik.

Karena pesimis bahwa formalisasi Syari'at Islam akan bisa mengatasi konflik yang sekarang masih melanda Aceh, sebagian pengamat yang kritis seperti Otto Syamsuddin Ishak mengkhawatirkan bahwa formalisasi Syari'at Islam ini hanya membuang-buang energi yang tidak ada gunanya. Sebab formalisasi Syari'at Islam seperti tercermin dalam model busana tidak bisa menghentikan kejahatan kemanusiaan yang hingga kini terus berlangsung akibat konflik berkepanjangan.[21] GAM tidak tertarik dengan issu seputar

---

20 Dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur otonomi daerah disebutkan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya.

21 Selengkapnya, pernyataan Otto Syamsuddin Ishak sebagai berikut: *If syari'ah can not resolve Indonesian crimes against humanity in Aceh, then what is significance? Is syari'ah only a means to control people who wear shorts, while those wearing trouses and carrying rifles continue to kill the Acehnese and are allowed to roam throughout all comers of Aceh and Indonesia? The application of syari'ah in Acah would therefore only be waste of energy*. Lihat: "Politicking Islam to Solve Aceh Problem", *The Jakarta Post*, 3 Aparil 2002. Ketua Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Provinsi NAD, Prof. Dr. Muslim Ibrahim, ketika ditanya mengapa tidak mengambil peran aktif dalam penyelesaian konflik di Aceh? Ia mengemukakan bahwa dirinya sebenarnya diminta oleh kedua pihak, baik TNI maupun GAM, untuk menjadi penengah (*hakam*) dalam penyelesaian konflik ini. Dalam konsep Islam, *hakam* adalah penengah yang juga sekaligus sebagai hakim yang dipercaya oleh masing-masing pihak yang bertikai dan karenanya keputusannya akan mengikat dan dipatuhi oleh kedua belah pihak. Akan tetapi karena tidak adanya jaminan untuk ditaati

formalisasi Syari'at Islam ini. Ketika ditanya apakah GAM setuju dengan pemberlakuan Syari'at Islam di Aceh? Dengan diplomatis, mereka menjawab bahwa Syari'at Islam sudah menyatu dengan budaya masyarakat Aceh dan yang ada sekarang adalah "Paket Politik Jakarta". Mereka lebih memilih pelembagaan Syari'at Islam secara kultural ketimbang memperjuangkannya secara struktural.[22] Formalisasi Syari'at Islam juga belum bisa menghentikan perilaku korup yang masih marak di NAD. Bahkan seiring dengan telah disahkannya konsep NAD, kasus korupsi telah bermetamorfosis dalam berbagai bentuk. Yang cukup mengemuka adalah kolusi yang dilakukan antara pejabat eksekutif dan anggota legislatif. Bahkan disinyalir korupsi di Aceh tertinggi dibanding dengan Provinsi lain di Indonesia.[23]

E. Dimensi Fundamentalisme dan Benturan Yuridis

keputusannya, maka MPU tidak bisa memenuhi permintaan itu. Sementara itu, di mata ulama, ada kesulitan untuk memasukkan GAM sebagai *bughat* (pemberontak yang bisa ditumpas dengan kekuatan militer) karena di samping ada faktor tuntutan keadilan yang melatarbelakangi munculnya mereka, juga karena adanya kesulitan untuk memasukkan Indonesia sebagai Negara Islam.

22 Wawancara dengan Juru Runding GAM, Teungku Amni Ahmad Marzuki dan Drs. Amdi Hamdani, dilakukan di Hotel Kuala Triva, Banda Aceh pada tanggal 15 Juli 2002. Sayang mereka tidak bisa memperlihatkan konsep Konstitusi Negara Aceh Merdeka yang mereka perjuangkan sehingga penulis mengalami kesulitan untuk melihat posisi agama atau Syari'at Islam dalam struktur negara yang mereka perjuangkan.

23 Baca Teuku Kemal Fasya, "Aceh dan Dilema Penguasa Daerahnya", dalam *Kompas*, 1 Oktober 2002, hlm. 5.

Sebagai akibat diterimanya UU Nomor 18 Tahun 2001, kini di Provinsi NAD terdapat tiga lembaga yang secara khusus menangani Syari'at Islam. Tiga lembaga ini tidak akan ditemukan dalam struktur pemerintahan daerah lain. Dua lembaga sudah terbentuk, yakni Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang bertindak sebagai semacam badan legislatif, dan Dinas Syari'ah yang bertindak sebagai eksekutif di bawah Gubernur. Sementara satu lembaga lagi masih belum terbentuk, menunggu pengesahan Rancangan Qanun oleh DPRD, yaitu Mahkamanh Syar'iyah yang berfungsi sebagai lembaga yudikatif Syari'at Islam. Tiga lembaga ini meski untuk sebagian telah memiliki dasar hukum yang kuat dalam pendiriannya, tetapi dalam tataran implementasi masih terdapat ketidakjelasan dan tabrakan di sana-sini dengan fungsi lembaga lain yang sudah ada sebelumnya, seperti DPRD dengan MPU, Kanwil Departemen Agama dengan Dinas Syari'at, dan Mahklamah Syar'iyah dengan Pengadilan Agama.

Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU),[24] adalah metamorfosis Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang diperbaharui dari sisi kemandirian hubungannya dengan penguasa. Meskipun lembaga ini telah meningkatkan status secara formal-struktural sebagai lembaga yang sejajar dengan Gubernur dan DPRD,

24 Harap diketahui saja, semua ulama yang duduk di MPU adalah laki-laki, kecuali mereka yang berada dalam lembaga yang khusus menangani persoalan perempuan dan anak-anak. Ketika ditanyakan kepada Pengurus MPU kenapa laki-laki semua, mereka menjawab karena tidak ada kalangan ulama perempuan yang mau menjadi pengurus di MPU. Namun alasan ini dibantah oleh kalangan LSM Perempuan bahwa penawaran dari MPU itu hanya kepada beberapa orang perempuan saja yang memang secara fisik dan kesempatan waktu sulit untuk dipenuhi.

namun tidak mengubah fungsinya sebagai lembaga yang bertugas hanya memberi masukan, pertimbangan, bimbingan, dan nasihat tentang Syari'at Islam serta memberikan fatwa hukum Islam baik kepada Pemerintah dan DRPD, maupun masyarakat. Kelebihan lembaga ini, aktif menginisiasi beberapa Qanun yang berkaitan dengan Syari'at Islam, meski pada akhirnya harus dibahas kembali –dan ada kemungkinan berubah total dari rancangan semula– oleh DPRD.

Sementara Dinas Syari'at adalah suatu instansi yang secara khusus dibentuk oleh Pemerintah Daerah untuk menjalankan segala keputusan legislatif maupun Gubernur berkaitan dengan Syari'at Islam. Dinas ini murni eksekutif setingkat dengan dinas-dinas lain di daerah, seperti Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan. Dari sisi nomenklatur yang dibuat saja, tampak sudah timbul pertanyaan di mana perbedaannya dengan Kanwil Departemen Agama: Apa beda Syari'at Islam dengan agama Islam; bidang Syari'at Islam mana yang hendak ditangani oleh Dinas ini. Jika berkaitan dengan agama, maka sudah ada Departemen Agama. Jika berkaitan dengan tuntutan hukum Syari'at Islam, maka sudah ada Kejaksaan Negeri. Jika berkaitan dengan peradilan, maka sudah ada Pengadilan Agama atau (dalam proses pembentukan) Mahkamah Syar'iyah.

Sementara keberadaan Mahkamah Syar'iyah, yang dalam UU Nomor 18 Tahun 2001 disebutkan secara khusus,[25] di kalangan tokoh-tokoh Aceh juga masih

25 Dalam UU Nomor 18 Tahun 2001, rumusan tentang Mahkamah Syar'iyah dapat dijumpai pada Pasal 25, 26, dan 27. Pada Pasal 25 ayat (1) dinyatakan bahwa: "Per-adilan Syari'at Islam di Provinsi

diperbincangkan bentuk dan hubungannya dengan badan peradilan lain. Sedikitnya ada dua skenario tentang pengembangan Mahkamah Syar'iyah. Skenario pertama, menjadikan Mahkamah Syar'iyah sebaga badan peradilan tersendiri di luar Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama. Ia berarti menjadi bentuk badan peradilan kelima setelah pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Militer, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Agama. Skenario kedua, menjadikan Mahkamah Syar'iyah sebagai pengembangan dari Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama. Dengan perkataan lain, Mahkamah Syar'iyah adalah Pengadilan Agama yang diperluas kompetensinya, yakni berwenang mengadili perkara *jinayah* (hukum pidana Islam).[26]

Baik pilihan skenario pertama maupun kedua sama-sama masih mengandung masalah kekuasaan pengadilan ketika dihubungkan dengan pelaksanaan

---

Nanggroe Aceh Darussalam sebagai bagian dari sistem peradilan nasional dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak manapun".

26 Menurut ketentuan Pasal 15 ayat (2) UU Nomor 4 Tahun 2004 jo. Penjelasan Pasal 3A UU Nomor 3 Tahun 2006: "Peradilan Syari'ah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan Peradilan Agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan Peradilan Agama, dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan Peradilan Umum sepanjang kewe-nangannya menyangkut kewenangan Peradilan Umum". Sementara itu, menurut Penjelasan pasal tersebut: "Peradilan Syariah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Da-russalam yang terdiri atas Mahkamah Syariah untuk tingkat pertama dan Mahka-mah Syariah Provinsi untuk tingkat banding adalah sebagaimana diatur dalam Un-dang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Penyunting).

Syari'at Islam sebagaimana dirumuskan dalam Perda Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syari'at Islam. Dalam Pasal 5 ayat (1) Perda tersebut dinyatakan: Untuk mewujudkan Keistimewaan Aceh di bidang penyelenggaraan kehidupan beragama, setiap orang atau badan hukum yang berdomisili di daerah, berkewajiban menjunjung tinggi pelaksanaan Syari'at Islam sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 meliputi: (1) akidah, (2) ibadah, (3) muamalah, (4) akhlak, (5) pendidikan, dakwah Islamiah, amar ma'ruf nahi munkar, (6) baitul mal, (7) kemasyarakatan, (8) syi'ar Islam, (9) pembelaan Islam, (10) qadha, (11) jinayat, (12) munakahat, dan (13) mawarits. Jelaslah, apabila Perda tersebut dilaksanakan dan menggunakan Mahkamah Syar'iyah sebagai badan peradilan, maka akan timbul masalah pada beberapa undang-undang yang mengatur badan peradilan lain dengan kompetensinya masing-masing. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah UU Nomor 14 Tahun 1970 jo. UU Nomor 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman; UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung; UU Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum; dan UU Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama.[27]

---

27 Setelah dilakukan amandemen UUD 1945, maka dilakukan penyesuaian peraturan perundang-undangan bidang peradilan. UU Nomor 14 Tahun 1970 jo. UU Nomor 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman "diganti" menjadi UU Nomor 4 Tahun 2004, kemudian UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman; UU Nomor 14 Tahun 1985 diubah menjadi UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas

Meskipun belum ada keputusan definitif tentang ketentuan sanksi pidana Islam yang hendak diterapkan dalam mengawal pelaksanaan Syari'at Islam secara *kāffah* yang meliputi tiga belas bidang tersebut, dalam wawancara dengan beberapa orang tokoh kunci Aceh, mereka berkeinginan untuk menerapkan sanksi pidana yang secara literal disebutkan dalam al-Qur'an. Yakni, sanksi hukum potong tangan bagi pencuri, rajam bagi penzina, *qishash* bagi pembunuh, cambuk bagi peminum *khamr*, dan lain-lain. Mereka berpandangan bahwa sanksi ini selain merupakan hukum Allah yang harus ditegakkan, juga merupakan alternatif dari ketentuan sanksi yang ada yang ternyata dalam praktiknya tidak membuat jera para pelaku kejahatan. Selain didorong oleh ketidakpuasan mereka terhadap kenyataan hukum sekarang, juga mereka menganggap bahwa inilah ketentuan hukum pidana Islam yang harus diterapkan dalam pelaksanaan Syari'at Islam di NAD.

Dalam hal menentukan sanksi pidana seperti logika di atas, tampak jelas bahwa mereka memahami ayat-ayat al-Qur'an secara literal, sesuai dengan bunyi

---

Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 kemudian UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung; UU Nomor 2 Tahun 1986 diubah menjadi UU Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 dan UU Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum; UU Nomor 5 Tahun 1986 diubah menjadi UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UndangUndang Nomor 5 Tahun 1986 dan UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara; dan UU Nomor 7 Tahun 1989 diubah menjadi UU Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 dan UU Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama. Di samping itu, dibentuk Mahkamah Konstitusi berdasarkan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Penyunting).

teks. Selain berpandangan konservatif, mengabaikan konteks dan semangat turunnya ayat, mereka pun cenderung fundamentalistik, yakni mengembalikan segala persoalan kekinian kepada dasar-dasar keagamaan yang dipahaminya secara tekstual, dan menjadikan agama itu sebagai semacam ideologi yang harus diperjuangkan sebagai jawaban dari kerumitan-kerumitan yang mereka alami sekarang. Oleh karena itu, tidak aneh apabila politik formalisasi Syari'at Islam di dalam tubuh negara menjadi perjuangan utama mereka. Demikian juga bisa dipahami apabila mereka secara ambisius ingin menerapkan segala jenis hukum Islam yang pernah ada dalam korpus-korpus masa lalu dalam Qanun-qanun yang mereka rancang sebagai penjabaran dari Islam yang *kāffah*.

Berbeda dengan cara pandang ulama dan hakim Aceh, kalangan akademisi malah mempertanyakan semua kecenderungan tersebut. Dalam pembahasan *critical legal analysis* oleh Fakultas Hukum Unsyiah, disimpulkan bahwa kompetensi Mahkamah Syar'iyah dalam bidang *jinayah* masih harus menghadapi kendala yuridis. Dalam penyusunan hukum pidana Islam ada beberapa hal yang masih perlu dikaji dan ditegaskan secara serius yang menyangkut: konsep hukum pidana Islam, masalah pilihan hukum, masalah kualifikasi, masalah moral dan etika, rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap penegak hukum, batas teritorial pemberlakuan Syari'at Islam dan keberadaan Mahkamah Syar'iyah itu sendiri. Dari cara pandang akademis yang selalu memperhatikan pertimbangan-pertimbangan ilmiah dan rasional, tampak cara pandang mereka yang ingin menerapkan

segala jenis hukum Islam dengan semua sanksinya terkesan emosional dan ambisius.[28]

Demikianlah, jika fundamentalisme dalam Islam diartikan sebagai paham yang menempatkan Islam sebagai ideologi yang meliputi sistem politik, ekonomi, dan lain sebagainya, maka jelas elemen-elemen ini tampak dalam berbagai rumusan Raperda, Qanun, serta pandangan dari sejumlah tokoh Aceh. Rumusan Syari'at Islam menurut orang Aceh meliputi tiga belas bidang, mencakup tidak hanya aspek-aspek yang selama ini dikenal dalam fiqh Madzhab Syafi'i, madzhab yang diakui oleh sejumlah tokoh Aceh sebagai madzhab yang paling dominan, tetapi juga meliputi akidah, dakwah, pendidikan, dan sebagainya seperti tercermin dalam ungkapan *kāffah*. Jika fundamentalisme juga diartikan sebagai "Islam politik" yang bertujuan menggunakan negara atau pemerintah sebagai instrumen untuk "memaksakan" Syari'at Islam secara struktural dari atas, maka jelas elemen ini juga tampak pada pandangan sejumlah tokoh Aceh. Sebagian tokoh Aceh terang-terangan mengakui bahwa Syari'at Islam mesti berfungsi sebagai *a tool of social engeneering*. Mereka menolak keras teori *receptie* yang dikemukakan oleh Snouck Hurgronje, suatu teori yang meniscayakan adanya penyerapan kebudayaan lokal untuk pemberlakuan Syari'at Islam.

---

28 Baca Laporan Akhir Kritisisasi Akademis Rancangan Qanun-qanun Pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, oleh Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, 28 Desember 2001.

Meskipun demikian, dalam pandangan kami, fundamentalisme di Provinsi NAD tidak sebagaimana perjuangan tokoh fundamentalisme Islam pada umumnya yang cenderung mengarah pada bentuk pemerintahan teokrasi seperti terlihat dalam konstitusi Iran yang berlaku sekarang. Sejumlah tokoh Aceh, termasuk para ulamanya, tampaknya tidak ada yang tertarik untuk meniru model Iran. Institusi ulama meskipun telah diperkuat landasan yuridisnya tetap tidak mengubah fungsinya sebagai lembaga yang memberi pertimbangan, saran, maupun fatwa yang berkaitan dengan Syari'at Islam. Otoritas ulama dalam merumuskan Syari'at Islam lebih bersifat moral dan profesional. Mereka tidak ingin diposisikan seperti *Guardian Council* di Iran yang memiliki "hak veto" terhadap rancangan undang-undang atau Qanun yang dinilainya tidak sejalan dengan prinsip Syari'at Islam.[29] Artinya, *final decision* dalam proses pembuatan Qanun, istilah untuk Peraturan Daerah yang ada hubungannya dengan formalisasi Syari'at Islam, tetap berada pada kekuasaan legislatif, yakni DPRD. Boleh jadi, sikap ulama yang seperti ini ada hubungannya dengan tradisi Sunni pada umumnya yang mengutamakan musyawarah (*syūra*) serta mengutamakan terwujudnya hubungan harmonis antara ulama dengan umara.

29 T. Dzulkarnaen Amin, salah seorang tokoh Aceh yang menjadi Guru Besar di Universitas Padjadjaran Bandung, menyatakan bahwa bagaimana pun kita wajib taat kepada keputusan mayoritas. Pendapat ulama itu tidak otomatis berlaku, perlu proses demokratisasi. Jadi harus dibuat sejajar dengan proses demokratisasi (Wawancara di Kampus Unpad, tanggal 15 Juni 2001).

Selain itu, fundamentalisme di Aceh tidak tampak menggambarkan bentuk kekerasan, apalagi terorisme, dan serba Arab sebagaimana umumnya diidentikkan. Memang ada peraturan di Provinsi NAD dan sekarang sudah diberlakukan di wilayah Banda Aceh, bahwa segala jenis tulisan di papan publik harus diikuti dengan tulisan Arab-Melayu. Namun, hemat penulis, ketentuan itu bukan semata didorong oleh kecenderungan Arabisme, melainkan lebih karena ikatan tradisi tulis Melayu yang semenjak dulu digunakan oleh ulama Aceh. Dugaan ini diberikan karena dalam praktik sehari-hari mereka biasa menggunakan tradisi dan simbol Melayu, tidak menggunakan cara dan simbol-simbol yang serba Arabisme. Bersamaan dengan gelombang Syari'at Islam ini, orang Aceh juga ingin menghidupkan kembali tradisi, kebudayaan, dan kearifan lokal Melayu di NAD yang selama puluhan tahun dihilangkan oleh rezim Orde Baru. Ini dilakukan, misalnya, dengan menghidupkan kembali nama desa dengan *mukim*, mengganti Majelis Ulama Indonesia (MUI) menjadi Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), dan menghidupkan balai-balai adat.

Hingga kini (2002), sedikitnya, sudah 21 buah rancangan Qanun yang telah diserahkan eksekutif kepada DPRD Provinsi NAD. Namun belum ada satu pun yang disahkan sebagai Ketetapan DPRD. Keduapuluh satu rancangan Qanun tersebut adalah sebagai berikut:

1. Rancangan Qanun tentang Dana Perimbangan antara Pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota.

2. Rancangan Qanun tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Provinsi NAD.
3. Rancangan Qanun tentang Bantuan Luar Negeri dan Pinjaman Provinsi.
4. Rancangan Qanun tentang Penyertaan Modal dan Kerjasama Pemerintah Provinsi NAD dengan Pihak Ketiga.
5. Rancangan Qanun tentang Kewenangan Provinsi bidang Perta-nahan.
6. Rancangan Qanun tentang Pemanfaatan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah, Pembangunan, dan Kesejahteraan Rakyat.
7. Rancangan Qanun tentang Peradilan Syari'at Islam.
8. Rancangan Qanun tentang Pelaksanaan Syari'at Islam dalam Bidang Akidah, Ibadah, dan Syi'ar Islam.
9. Rancangan Qanun tentang Susunan Organisasai dan Tata Kerja Baitulmal.
10. Rancangan Qanun tentang Pengusahaan Pertambangan Umum.
11. Rancangan Qanun tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi.
12. Rancangan Qanun tentang Pengelolaan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.
13. Rancangan Qanun tentang Kehutanan.
14. Rancangan Qanun tentang Perizinan Kehutanan.
15. Rancangan Qanun tentang Konservasi Sumber Daya Alam.
16. Rancangan Qanun tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam.

17. Rancangan Qanun tentang Pengelolaan Sumber Daya Kehutanan dan Perikanan.
18. Rancangan Qanun tentang Izin Usaha Perikanan.
19. Rancangan Qanun tentang Retribusi Penjualan Produksi Usaha Provinsi di Bidang Perikanan.
20. Rancangan Qanun tentang Retribusi Pasar Grosir dan Penyelenggaraan Pelelangan Ikan.
21. Rancangan Qanun tentang Usaha Perfilman dan Pengedaran Film

Ada hal menarik yang perlu dikemukakan di sini bahwa pada sejumlah Rancangan Qanun tersebut, dalam bagian konsiderans mengingat terdapat pencantuman al-Qur'an dan Hadits sebagai dasar penyusunan Qanun, seperti tampak dalam Rancangan Qanun tentang Pelaksanaan Syari'at Islam dalam bidang Akidah, Ibadah, dan Syi'ar Islam dan Rancangan Qanun tentang Peradilan Syari'at Islam. Hal yang sama juga terdapat dalam Perda Daerah Istimewa Aceh Nomor 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syari'at Islam. Pencantuman al-Qur'an dan Hadits ditempatkan pada urutan paling atas, di atas UUD 1945 dan sejumlah undang-undang. Mengenai hal ini, terdapat tiga pandangan dalam masyarakat Aceh. Pertama, pencantuman al-Qur'an dan Hadits sebagai dasar penyusunan Qanun merupakan sesuatu yang tepat karena memang materi Rancangan Qanun yang bersangkutan bersumber dari al-Qur'an dan Hadits. Selain itu telah ada preseden pencantuman al-Qur'an dan Hadis sebagai dasar hukum pada Perda Daerah Istimewa Aceh Nomor 05 Tahun 1990.

Pandangan kedua, pencantuman al-Qur'an dan Hadits tidak tepat, karena berdasarkan Kepres Nomor 44 Tahun 2000 sumber tertinggi dari suatu peraturan perundang-undangan adalah UUD 1945. Pencantuman al-Qur'an dan Hadits juga dikhawatirkan akan merendahkan posisi al-Qur'an dan Hadits tersebut. Pandangan ketiga, pencantuman al-Qur'an dan Hadits bersifat kebolehan. Dalam Kepres Nomor 44 Tahun 2000 tidak memuat larangan untuk mencantumkan al-Qur'an dan Hadits sebagai dasar penyusunan Qanun. Oleh karena itu, pencantuman al-Qur'an dan Hadits ke dalam Qanun bersifat kebolehan, bukan keharusan dan juga bukan larangan.

Terlepas dari ketiga pandangan di atas dapat dipahami bahwa memasukkan al-Qur'an dan Hadits sebagai dasar bagi Qanun atau Perda merupakan konsekuensi dari perjuangan memformalkan Syari'at Islam ke dalam tata aturan hukum negara dan juga menjadikan Islam sebagai ideologi. Logika ini melekat dan dapat digunakan oleh kaum Muslim fundamentalis di beberapa belahan dunia. Mereka meyakini bahwa al-Qur'an adalah konstitusi negara dan peraturan perundang-undangan tertinggi melebihi segala peraturan yang dibuat manusia. Islam mereka jadikan alternatif dari segala permasalahan yang ada. Tidak ada tawaran lain kecuali Islam dengan seluruh teks, simbol, dan pemahamannya yang konservatif. Prakarsa mencantumkan al-Qur'an dan Hadits ke dalam *body* Qanun pada urutan paling atas kiranya dapat dipahami dalam logika fundamentalisme.

F. Penutup

Formalisasi (legislasi) Syari'at Islam melalui Qanun, atau Perda, sebagaimana dilakukan di Provinsi NAD dan di beberapa daerah lain memang perlu memperoleh perhatian tersendiri. Gejala ini dirasakan ganjil dan ambigu. Keganjilan ini tampak ketika semua orang berbicara demokrasi dan pluralisme pasca reformasi, terutama dalam konteks pemantapan otonomi daerah, sebagian kalangan Islam di legislatif dan eksekutif justru ribut soal formalisasi "Syari'at Islam". Karenanya, meski di beberapa daerah Perda ke arah itu sudah ditetapkan, namun di tingkat nasional masih perlu diperdebatkan keabsahannya, baik dari sisi politik hukum (*legal policy*) maupun kewenangannya sebagai derah otonom.

Terlepas dari ragam yang melatari kemunculannya, baik dari sisi kepentingan politik nasional maupun substansi ajaran Islam, formalisasi Syari'at Islam memang dinilai kurang strategis dan tidak efektif. Dalam konteks negara-bangsa yang tetap mempertahankan negara kesatuan, meskipun sudah diberlakukan otonomi daerah namun tidak berarti bahwa setiap daerah bebas menetapkan politik hukum sendiri berdasar atas kecenderungan dominasi kelompok agama. Semangat dominatif yang demikian tentu bertentangan dengan semangat otonomi daerah itu sendiri yang meniscayakan adanya demokratisasi di tingkat daerah dan bersemainya pluralisme di mana-mana.

Disadari atau tidak, fenomena ini juga akan memunculkan kembali kekhawatiran lama tentang

hubungan Islam dan negara modern, serta kompatibilitas Islam dan demokrasi, yang berujung pada mengerasnya hubungan keduanya di masa mendatang. Gejala ini sebetulnya sudah sangat terasa dengan penampakan "Islam Radikal" dan "Islam Fundamentalis", yang berani main hakim sendiri, membakar tempat-tempat lokalisasi pelacuran, merusak tempat-tempat hiburan malam, membakar buku-buku yang dituduh menyebarkan paham Komunisme, Marxisme, Leninisme, dan mengancam kekerasan terhadap berita atau iklan yang tak sepaham dengan pikirannya. Kecenderungan kekerasan dan main hakim sendiri tentu mengancam sendi-sendi kehidupan demokrasi dalam negara-bangsa modern yang dicita-citakan Indonesia. Anehnya, hingga saat ini Pemerintahan Megawati belum (tidak) memiliki sikap yang tegas terhadap konstruk kenyataan ini, bahkan terkesan membiarkan saja.

Atas dasar itu semua, hemat penulis, formalisasi Syari'at Islam lewat jalur lembaga-lembaga resmi kenegaraan seyogyanya ditinjau kembali dalam takaran demokrasi dan penghargaan hak asasi manusia. Selain karena problem politik hukum dan demokrasi, dalam praktiknya formalisasi Syari'at Islam tidak saja menimbulkan kecemasan bagi penganut agama lain, tetapi juga masih belum bisa diterima oleh semua umat Islam.[30]

---

30 Dengan selesainya tulisan ini, penulis menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) dan Kementerian Riset dan Teknologi RI, khususnya penyelenggara dan pengelola Riset

Daftar Pustaka

Boland, B.J. 1971. *The Struggle of Islam in Modern Indonesia*. The Hague-Martinus Nijhoff.

Edriana Noerdin. 2001. "Regional Autonomy, Revitalization of Customary Institution, *Syari'ah* and the Marginalization of Indonesian Woman", a Paper presented at the 6th Woman in Asia Conference, Camberra, 23-26 September 2001.

Kaoy Syah, H. M. dan Lukman Hakiem. 2000. *Keistimewaan Aceh dalam Sejarah, Proses Pembentukan UU Nomor 44 Tahun 1999*. Jakarta: PB al-Jami'atul Washliyah.

Khamami Zada. 2002. *Islam Radikal: Pergulatan Ormas Islam Garis Keras di Indonesia*. Jakarta: Teraju.

Otto Syamsuddin Ishak. 2002. "Politicking Islam to Solve Aceh Problem", in *The Jakarta Post*, 3 Aparil 2002.

Schulze, Kirsten E. 2002. "A Jumble of Purposes of Syari'ah Law in Aceh", in *The Jakarta Post*, 19 April 2002.

Sofyan Ibrahim. 1999. *Referendum Aceh dalam Pantauan Hukum*. Banda Aceh: Gua Hira.

Teuku Kemal Fasya. 2002. "Aceh dan Dilema Penguasa Daerahnya", dalam *Kompas*, 1 Oktober 2002,

Unggulan Bidang Kemasyarakatan dan Kemanusiaan (RUKK) II Tahun 2002. Terima kasih yang sama juga penulis sampaikan kepada Tim Panelis Penelitian, khususnya Bidang Agama dan Sosial Budaya, yakni Dr. Muhammad Hisyam (LIPI Jakarta), Prof. Dr. Nasaruddin Umar, MA (UIN Jakarta), dan Drs. Abdul Mun'im Dz (LP3ES Jakarta), Prof. Dr. Ayat Rohaedi, dan Prof. Dr. Suryanto, MA.

hlm. 5.

van Dijk, C. 1983. *Darul Islam: Sebuah Pemberontakan*. Jakarta: Grafiti Pers.

FORMALISASI SYARI'AT ISLAM DI KABUPATEN TASIKMALAYA

Dr. Rifki Rosyad

A. Pendahuluan

Wacana penerapan Syari'at Islam di Indonesia muncul dan ber-kembang seiring dengan sejarah perjalanan bangsa dan negara ini. Pada saat para pendiri bangsa ini merumuskan arah dan orientasi bangsa ini ke depan, muncul aspirasi agar penerapan Syari'at Islam tertuang dalam undang-undang dasar negeri ini. Aspirasi dari kalangan umat Islam adalah tujuh kata yang berbunyi "dengan kewajiban melaksanakan syari'at Islam bagi pemeluknya".[1] Karena alasan ancaman hancurnya kesatuan dan

1 Pada era reformasi hal serupa terus diperjuangkan oleh sebagian elemen masyarakat. Di antaranya adalah apa yang ditegaskan Yusril Ihza Mahendra, sebagai pim-pinan tertinggi Partai Bulan Bintang. Ia bertekad untuk "tidak surut sedikit pun dari pendiriannya memperjuangkan Piagam Jakarta secara demokratis dan konstitusional untuk dimasukkan dalam Pasal 29 Ayat (1) UUD 1945 sehingga bunyinya menjadi, "negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dengan kewajiban melaksanakan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya". Selanjutnya Yusril menegaskan bahwa ia akan terus memperjuangkan agar Piagam Jakarta yang merupakan hasil dialog golongan nasionalis dan Islam masuk dalam UUD 1945 baik sekarang maupun masa yang akan datang. Namun, segera ia menambahkan, bahwa ia akan memperjuangkan hal itu melalui cara-cara demokratis, sah, dan konstitusional (*Tokoh Indonesia. com*).

keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dari daerah-daerah di wilayah Indonesia Timur, tujuh kata itu batal tertuang dalam UUD 1945.

Tidak diterimanya aspirasi ini tidak menyurutkan atau melemahkan upaya mereka yang menginginkan diberlakukannya Syari'at Islam di Indonesia. Ketidakpuasan ini berlanjut dan terus mengkristal sampai kemudian muncul gerakan-gerakan yang ingin mendirikan Negara Islam Indonesia yang memberlakukan Syari'at Islam.[2] Salah satu gerakan yang memperjuangkan gagasan ini di Indonesia adalah gerakan Negara Islam Indonesia (NII) yang dipimpin oleh Kartosuwiryo. Karena gagasannya ini gerakan NII, yang diproklamirkan pada tanggal 7 Agustus 1949, dianggap sebagai gerakan pemberontakan terhadap negara Indonesia yang saat itu sedang berjalan tertatih-tatih setelah lepas dari cengkraman penjajah. Gerakan ini pun kemudian gagal memperjuangkan aspirasinya, alih-alih mencapai tujuan malah hancur dan meninggalkan kenangan buruk dan kesan menakutkan.

Pada masa Orde Baru gagasan untuk menerapkan Syari'at Islam ini sama sekali tidak muncul karena tekanan penguasa represif seku-ler. Berbicara Syari'at Islam dipandang ingin mendirikan Negara Islam, Darul Islam. Hal ini dipandang sebagai tindakan subversif dan itu berarti penjara. Setiap benih pergerakan yang dapat membahayakan stabilitas negara diwaspadai dan ditumpas. Aktivitas keagamaan diawasi dan

2 Wawancara dengan Zenzen M. Z. A. atau Zen Zenal Mutaqien, Pimpinan Pondok Pesantren Al-Irsyadiyah Paseh, Tasikmalaya, 19 Juni 2004.

dibatasi sedemikian rupa sampai-sampai seorang khatib harus ada izin dari aparat setempat.

Tekanan yang begitu kuat dan menakutkan itu mendorong sekelompok orang yang memiliki gagasan tersebut untuk membicarakannya pada forum-forum yang amat terbatas. Tidak mengherankan kalau pada saat itu muncul berbagai organisasi atau kelompok eksklusif, atau gerakan bawah tanah, yang tidak memiliki alamat, sekretariat atau keanggotaan yang terbuka. Ini ditandai dengan berkembangnya "kelompok-kelompok Islam sempalan" di kalangan pelajar, pemuda, mahasiswa, bahkan masyarakat pada umumnya.

Pada masa reformasi yang ditandai dengan runtuhnya Orde Baru, gagasan penerapan Syari'at Islam muncul kembali sebagai wacana publik. Syari'at Islam tidak lagi dianggap tabu untuk dibicarakan di muka umum. Kelompok-kelompok dalam masyarakat mulai berani mengungkapkan aspirasi penerapan Syari'at Islam. Partai-partai Islam dengan penuh percaya diri mengusung gagasan tersebut di DPR, sampai pada puncaknya ketika Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang mengamandemen UUD 1945. Pada forum ini muncul kembali gagasan untuk mengembalikan tujuh kata yang dihapus dari naskah pembukaan UUD 1945 itu. Akan tetapi dalam forum ini pun gagasan penerapan Syari'at Islam kembali kandas, karena tidak diterima oleh mayoritas fraksi yang ada.

Meskipun gagal di panggung nasional, di daerah-daerah gagasan penerapan Syari'at Islam tetap bergelora. Di Provinsi Jawa Barat semangat penerapan

Syari'at Islam nampak sekali terlihat di Kabupaten Cianjur, Garut, dan Tasikmalaya. Di dua kabupaten pertama, gagasan penerapan Syari'at Islam ini dideklarasikan melalui upacara seremonial. Sementara itu di Kabupaten Tasikmalaya tidak pernah ada pendeklarasian secara formal, yang ada adalah peraturan Daerah (Perda) Nomor 03 Tahun 2001 yang memuat Visi Kabupaten Tasikmalaya, "Tasikmalaya yang religius Islami sebagai pusat pertumbuhan di Priangan Timur serta mampu menempatkan diri menjadi kabupaten yang maju di Jawa Barat tahun 2010". Visi ini kemudian diturunkan dalam sepuluh misi, yang salah satunya adalah menciptakan kualitas kehidupan beragama demi terwujudnya Tasikmalaya menjadi daerah yang Islami. Visi dan misi ini oleh sebagian masyarakat khususnya yang mendukung sekaligus memperjuangkan penerapan Syari'at Islam dipahani dan diklaim sebagai wujud legalitas dan bukti berlakunya Syari'at Islam di Kabupaten Tasikmalaya.

Lahirnya Perda Nomor 03 Tahun 2001 yang memuat visi dan misi Kabupaten Tasikmalaya ini disambut gembira oleh mereka yang selama ini memperjuangkannya, karena ini satu bukti kemajuan atau bahkan kemenangan di mana gagasan penerapan Syari'at Islam tertuang dalam sebuah dokumen penting pemerintah. Bagi sebagian kelompok masyarakat adanya visi religius Islami ini diyakini sebagai justifikasi dan legitimasi operasi razia (*sweeping*) yang selama ini dilakukan. *Sweeping* terhadap para pekerja seks komersial (PSK), berbagai bentuk perjudian, minuman keras, dan lain-lain telah dilakukan oleh beberapa elemen masyarakat sejak tahun

1998, atau bahkan lebih awal dari itu.[3] Kelompok yang terlibat dalam *sweeping* ini datang dari beberapa lingkungan pesantren, santri dan para kyainya, organisasi kemasyarakatan dan kepemudaan Islam.

Di pihak lain sebagian masyarakat yang lain mengajukan berbagai keberatan terhadap munculnya Perda Nomor 03 Tahun 2001 dengan visi dan misinya ini sekaligus mengusulkan perubahan. Elemen masyarakat yang mengajukan keberatan tersebut dipelopori Lingkar Kajian Agama dan HAM (LKAHAM), Aspirasi Perempuan (ASPER), CERDAS, NAHDINA, PMII, KOHATI, dan lain-lain.[4] Mereka keberatan karena Perda ini banyak disalahartikan sebagai basis yuridis pemberlakuan Syari'at Islam di Tasikmalaya. Penyalahartian ini dalam pandangan mereka dapat berakibat buruk yang lebih panjang dan luas terhadap masyarakat. Sebagai contoh *sweeping* yang dilaku-kan terhadap PSK, perjudian, minuman keras di kafe-kafe, hotel-hotel dan lain-lain telah menimbulkan ekses yang sangat buruk.

Menanggapi gencarnya usul perubahan kemudian pihak pemerintah Kabupaten Tasikmalaya melalui Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) mengadakan sarasehan "Lingkungan Strategis Kabupaten Tasikmalaya" pada tanggal 10 Maret 2003

---

3 Wawancara dengan K. H. Zenzen M. Z. A, 19 Juni 2004.

4 Wawancara dengan aktivis Lingkar Kajian Agama dan HAM (LKaHAM). Lihat juga makalah *Perempuan dalam Arus Formalisasi Syari'at Islam di Tasikmalaya* (Jaringan Kajian Islam dan Advokasi Perempuan) dalam seminar "Perempuan dan Arus Formalisasi Syari'at Islam, Belajar dari Tasikmalaya, Garut, Cianjur, dan Banten, 26 April 2004) yang dilaksanakan oleh RAHIMA Pusat Pendidikan dan Informasi Islam & Hak-hak Perempuan.

yang bertujuan menjaring aspirasi masyarakat dalam rangka revisi Renstra (Rencana Strategis) atau Perda Nomor 03 Tahun 2001. Setelah melalui dialog yang cukup alot dan panjang akhirnya Perda Nomor 03 Tahun 2001 mengalami berbagai perubahan dan revisi yang kemudian lahir Perda Nomor 03 Tahun 2003. Perubahan tersebut terjadi baik pada visi dan misi maupun pada asumsi dan data yang disajikan seiring terbagi duanya Kabupaten Tasikmlaya menjadi, Kota Tasikmalaya dan Kabupaten Tasikmalaya.

Produk kebijakan yang berkaitan dengan penerapan Syari'at Is-lam di Kabupaten Tasikmalaya muncul dalam berbagai bentuk mulai dari Surat Keputusan, Instruksi, Surat Edaran, Himbauan dan Ajakan. Dari sisi isi, produk kebijakan yang ada ini berkaitan dengan upaya peningkatan kualitas iman dan taqwa, pemakaian busana muslimah, pengaturan jadwal berenang dan pemisahan laki-laki dan perempuan ketika berenang, peningkatan kesadaran menunaikan zakat dan melaksanakan shalat zhuhur dan jum'at berjamaah.

Produk kebijakan yang dikaitkan dengan penerapan Syari'at Islam ini sebenarnya sudah muncul jauh sebelum Bupati Drs. H. Tatang Farhanul Hakim, M.Pd. yang sekarang menjabat, terpilih dan diangkat menjadi bupati. Bupati sebelumnya, yaitu H. Suljana W. H., telah mengeluarkan beberapa produk kebijakan di antaranya adalah Surat Keputusan Bupati Tasikmalaya tentang penertiban perjudian, pornografi, prostitusi, dan narkoba. Instruksi Bupati tentang pemberantasan kemaksiatan dan himbauan memakai busana muslimah bagi karyawati Pemerintah Daerah

Kabupaten Tasikmalaya dan anggota Dharma Wanita yang beragama Islam. Dari seluruh produk kebijakan ini karena bentuknya hanya Surat Keputusan, Instruksi, Surat Edaran, Himbauan, dan Ajakan yang tidak memiliki konsekuensi hukum apa-apa maka sampai saat ini tidak ada perangkat sanksi atau hukuman yang diberikan kepada para pelanggar.

Tulisan ini berusaha mengambarkan bagaimana asal-usul munculnya gagasan penerapan Syari'at Islam di Kabupaten Tasikmalaya, dan bagaimana perdebatan di sekitar gagasan itu. Di samping itu, akan diungkap sejauhmana upaya pelaksanaan Syari'at Islam dan bagaimana respons warga masyarakat Kabupaten Tasikmalaya. Pada bagian awal diuraikan secara singkat sejarah dan demografi Kabupaten Tasikmalaya. Selanjutnya dibahas wacana penerapan Syari'at Islam, dengan mengungkap gagasan dan tokoh yang secara intens terlibat dalam upaya penerapan Syari'at Islam baik mereka yang mendukung maupun yang menolak.

B. Wacana Penerapan Syari'at Islam

Gagasan dan upaya untuk menerapkan Syari'at Islam di Indonesia dan khususnya di Tasikmalaya secara ideologis semangatnya tidak dapat dipisahkan dengan gerakan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII) yang ingin mendirikan sebuah Negara Islam Indonesia. Gerakan pimpinan oleh Sekarmaji Marijan Kartosuwiryo ini, di samping ingin membangun sebuah Negara Islam, ia juga ingin memberlakukan Syari'at (hukum) Islam secara keseluruhan (*kāffah*). Gagasan Negara Islam Indonesia ini tidak pernah surut atau

mati, meskipun telah terbukti bahwa perjuangan kelompok ini gagal dan benih-benih mereka telah dihancurkan. Kelompok NII, seperti kata Al-Chaidar, salah seorang tokoh penting gerakan NII kontemporer, akan selalu ada selama obsesi mewujudkan Negara Islam Indonesia belum tercapai.[5] Hal ini juga dibenarkan oleh Djudju Zubaidah, seorang guru dan aktivis LSM Perempuan NAHDINA, di lingkungan Pondok Pesantren Cipasung, bahwa sampai sekarang pun di hati sebagian pengikut gagasan NII dan DI masih tertanam kuat, meskipun tidak pernah terungkap secara eksplisit.[6]

Keterkaitan ideologis ini didasari beberapa peristiwa penting yang berkaitan dengan sejarah perjuangan DI/TII di Indonesia, khususnya di Tasikmalaya. Dari fakta sejarah yang ada diketahui bahwa Tasikmalaya adalah tempat ketika Kartosuwiryo mendeklarasikan untuk pertama kali berdirinya gerakan NII pada tanggal 7 Agustus 1949 (*Adil*, 15 September 2000, *Cf. Kompas,* 4 Mei 2004). Pengaruh gerakan ini mendapat simpati dan dukungan dari beberapa kyai dan pesantren yang di wilayah Garut dan Tasikmalaya, dua kabupaten yang menjadi basis perjuangan gerakan NII. Pada saat yang sama ada juga beberapa pesantren dan kyai yang tidak mendukung gerakan ini bahkan menjadikan pesantren sebagai basis atau markas Tentara Nasional Indonesia (TNI)

---

5 Hal ini ditegaskan oleh Al-Chaidar salah seorang tokoh penting gerakan NII sekaligus penggagas konsep-konsep NII sebagaimana diungkapkan kepada tim dari *Adil.* 'NII Riwayatmu Kini'*. Adil* 15 September 2000.

6 Wawancara dengan Djudju Zubaidah, 26 Juni 2004.

dalam menumpas gerakan tersebut. Beberapa pesantren yang sebelumnya mendukung atau paling tidak simpati dengan gerakan tersebut, sadar atau tidak mewarisi kesadaran ideologi dan semangat yang sama. Sebaliknya pesantren atau kyai yang tidak mendukung gerakan tersebut memiliki kesadaran serupa dengan para pendahulunya. Pada tingkat tertentu kesadaran ini menjadi satu dasar identifikasi diri para kyai atau pesantren-pesantren tersebut.

Tidak mengherankan kemudian apabila para putra kyai atau para penerus pesantren tersebut memiliki kebanggaan masing-masing dengan sejarah para pendahulunya masing-masing. Para kyai yang mewarisi semangat perjuangan DI biasanya dengan bangga menyebutkan peran dan kedudukan mereka dalam silsilah ideologi dan perjuangan DI. Berkaitan dengan ini dari mereka sering muncul ungkapan misalnya bahwa mereka adalah "anak DI". Ketika menjelaskan sejarah pendidikan mereka di pesantren-pesantren, para kyai ini juga menyebut bahwa para guru mereka adalah "mantan jabal" (gunung), yakni para mantan pejuang DI yang pernah bersembunyi ke gunung menghindari TNI.[7]

Pada masa Orde Baru, ketika keamanan menjadi satu-satunya pendekatan, penguasa menekan dan membungkam semua potensi yang ditengarai dapat

7 Wawancara dengan K. H. Asep Maoshul Pimpinan Pondok Pesantren Miftahul Huda, Manonjaya (17 Juni 2004) dan K. H. Zenzen M. Z. A. atau Zen Zenal Muta-qien Pimpinan Pondok Pesantren Al-Irsyadiyah Paseh, Tasikmalaya (19 Juni 2004). Jawaban seperti ini terungkap dari wawancara dengan beberapa tokoh kyai. Ung-kapan seperti ini juga dibenarkan dan diakui oleh banyak pihak di masyarakat Tasik-malaya.

mengganggu stabilitas dan keamanan dalam ne-geri. Ada satu masa ketika masyarakat dan bangsa Indonesia dihinggapi Islam *phobia,* yakni orang takut berbicara Islam di tempat-tempat umum. Orang menutupi identitas mereka sebagai Muslim karena takut diidentifikasi sebagai Islam taat. Basis-basis kekuatan ormas dan jaringan umat Islam dilumpuhkan sampai ke akar jamaah dan mesjid. Bahkan juru dakwah pun harus memiliki SIM (Surat Idzin Mubaligh).[8] Keadaan begitu mencekam ketika banyak kasus "mengerikan" yang menimpa umat Islam seperti kasus Tanjung Priok di Jakarta, Warman di Lampung, dan Haur Koneng di Majalengka, ketika umat Islam dibunuh dan ditangkapi. Pada saat itu ketakutan me-nyelimuti hampir seluruh elemen umat Islam terkecuali mereka kelompok umat Islam yang memang dekat dengan simpul-simpul kekuasaan. Di tengah kondisi seperti ini semangat dan gagasan mereka untuk menerapkan Syari'at Islam, yang diwarisi para pendahulunya, terkubur dan terbungkam karena tekanan penguasa yang sekularistik. Tetapi perlu dicatat seperti kata Donald K. Emerson (1981) ketika menggambarkan umat Islam di Indonesia pada tahun 1970-1980an, "*Religion is like a nail. The harder you hit it, the deeper it goes into the wood*."

Di era reformasi wacana penerapan Syari'at Islam di Kabupaten Tasikmalaya muncul kembali ke permukaan seiring dengan perubah-an besar yang terjadi. Salah satu perubahan besar yang dirasakan adalah terbukanya kebebasan mengekspresikan

8 Haedar Nashir, "Kerbau Pulang Kandang", *Republika,* 4 Juli 2004.

gagasan. Situasi ini di-manfaatkan oleh semua bagian masyarakat untuk menyuarakan gagasan dan aspirasi mereka yang selama beberapa dekade ditekan dan dibungkam oleh kekuasaan rezim Orde Baru. Berbagai potensi di dalam masyarakat yang sebelumnya tidak muncul atau ditutup-tutupi setelah reformasi mulai nampak kepermukaan, bahkan pada tingkat tertentu dilakukan secara terbuka dan dengan leluasa.[9]

Hal ini diperburuk oleh keadaan, ketika penegakkan hukum sa-ngat lemah dan adanya ketidakpercayaan masyarakat terhadap aparat dan penguasa serta diperburuk oleh kondisi ekonomi yang terus terpuruk. Meskipun sebelumnya memang sudah ada, pada era reformasi praktek-praktek prostitusi, penjualan minuman keras, obat-obat terlarang, pornografi, serta berbagai bentuk perjudian tumbuh semakin semarak dan lebih terbuka. Para penjaja seks nampak beroperasi di beberapa titik, seperti di sekitar alun-alun yang berhadapan dengan rumah dinas Bupati Tasikmalaya, di luar halaman gedung DPRD, di persimpangan jalan Yudanagara Pasar Wetan, serta di sejumlah hotel. Di tempat-tempat ini sudah menjadi pemandangan biasa para PSK berkeliaran atau nongkrong menanti para pelanggan "hidung belang".

Berbagai bentuk perjudian juga menjadi kenyataan sehari-hari yang dapat dilihat secara terbuka di tempat-tempat tertentu. "*Adu muncang*" (adu biji kemiri) yang merupakan satu bentuk permainan

9 Wawancara dengan K. H. Asep Maoshul Pimpinan Pondok Pesantren Miftahul Huda, Manonjaya (17 Juni 2004) dan K. H. Zenzen M. Z. A. atau Zen Zenal Muta-qien Pimpinan Pondok Pesantren Al-Irsyadiyah Paseh, Tasikmalaya (19 Juni 2004).

tradisional menjadi satu bentuk perjudian yang dapat dilihat di berbagai tempat, dan dilakukan oleh anak-anak sampai kakek-kakek, mulai dari taruhan recehan sampai jutaan rupiah. Di samping itu, bentuk judi yang makin merebak dan terang-terangan di Tasikmalaya adalah judi togel (toto gelap) yang juga dikenal di banyak tempat. Bentuk perjudian lainnya adalah kupon putih (undian nomor) dengan menginduk ke undian di Singapura (toto Singapura). Sejumlah agennya bahkan berani menjual kupon, digelar seperti pedagang kaki lima di sejumlah pinggir jalan kota, tanpa takut di razia polisi. Begitu semaraknya judi kupon putih ini tidak hanya digemari oleh warga Tasikmalaya tetapi juga warga di sekitar Tasikmalaya seperti Ciamis, Banjar dan Pangandaran (*Suara Publik,* 8 Juli 1999).

Kenyataan seperti di atas bagi sebagian kalangan merupakan satu kondisi yang sangat naif sekaligus bertentangan dengan sebutan dan citra Tasikmalaya adalah kota santri serta gudangnya para ulama dan kyai. Keadaan ini lambat laun tumbuh menjadi keresahan dan kepri-hatinan pada sebagian kalangan masyarakat yang kemudian ditunjukkan oleh gelombang demonstrasi dan unjuk rasa.

Merasa prihatin dengan maraknya praktik prostitusi, perjudian serta merebaknya gambar porno masa mahasiswa yang mengatasnamakan Angkatan Muda Islam Anti Pornografi, Perjudian dan Prostitusi (AMUNISI) berunjuk rasa memprotes maraknya berbagai praktik haram. Mahasiswa yang kebanyakan berjilbab ini menuntut agar aparat terkait segera mengambil tindakan tegas, termasuk mengadili

oknum-oknum aparat atau preman yang menjadi beking tempat prostitusi dan perjudian. Pada saat yang sama mereka juga menuntut Pemerintah Daerah (Pemda) untuk secara proaktif membuat Perda anti perjudian dan prostitusi (*Suara Publik,* 8 Agustus 1999).

Keprihatinan yang sama juga diungkapkan oleh salah seorang anggota dewan dari yang sekaligus Ketua Komisi E, Ny. Dra. Yuyu D. Sulastri. Citra Tasikmalaya sebagai gudangnya santri, menurut Ny. Yuyu harus dipertahankan dan jangan dirusak oleh para WTS yang berkeliaran di tempat-tempat terbuka. Ia menyarankan agar pihak berwajib, aparat secara rutin melakukan razia terhadap para WTS dan juga para hidung belang, yang punya andil besar terhadap maraknya WTS jalanan. Lebih jauh ia meminta agar kios-kios yang berjualan selepas maghrib hingga dini hari dihilangkan atau dipindahkan ke tempat lain (*Suara Publik*, 8 Mei 1999).

Penilaian serupa diungkapkan oleh para ulama, kyai, bahwa dalam menghadapi maraknya berbagai bentuk kemaksiatan ini aparat dinilai kurang sunggung-sungguh dan tidak tegas.[10] Kecewa kepada

10 Hal ini diungkapkan oleh Kyai Haji (Ajengan) Miftah Fauzi, salah seorang tokoh ulama Tasikmalaya. Meskipun untuk ini telah dilakukan berbagai upaya koordinasi, misalnya Kapolres Tasikmalaya, Letkol (Pol) Bagus Kurniawan telah mengundang sejumlah ulama, tokoh masyarakat dan pendeta untuk membahas masalah prosti-tusi, pornografi dan perjudian yang menjadi sorotan mahasiswa dan warga. Pada kesempatan yang sama hadir pula Kepala Kejaksaan Negeri, Kepala Deppen, Ketua Pengadilan dan Kabag Hukum Pemda. Menurut Kyai Miftah pertemuan tersebut belum menyentuh substansi persoalan (*Suara Publik,* 6 Agustus 1999).

sikap aparat berwajib dalam menangani semua persoalan ini ulama bersama-sama dengan santri dari sejumlah pondok pesantren melakukan razia terhadap PSK, perjudian, minuman keras, pornografi baik di jalan-jalan maupun di kafe-kafe atau hotel-hotel. Sebagian masyarakat merespon positif upaya membersihkan Tasikmalaya dari berbagai bentuk kemaksiatan. Hal ini terbukti dari beberapa kali razia yang dilakukan Brigade Tholiban,[11] yang mendapat informasi dari masyarakat yang peduli terhadap tindakan brigade ini.

Brigade Tholiban adalah salah satu kelompok santri dari beberapa pesantren "kecil"[12] yang dikomandani oleh K.H. Zen Zenal Mutaqien yang juga pimpinan Pondok Pesantren Al-Irsyadiyah Paseh, Tasikmalaya (*Pesantrend,* 10 Agustus 2000).[13] Di samping Brigade Tholiban ini terdapat beberapa unsur

11 Wawancara dengan K. H. Zen Zenal Mutaqien, Brigade Tholiban ini menurut K. H. Zenzen, adalah terbentuk sebagai buah kesepakatan dari pertemuan Forum Sila-turahmi Umat Islam Tasikmalaya (FORSUIT) yang melihat kurang berperannya aparat penegak hukum dalam mengontrol dan mengawasi berbagai praktek maksiat yang sudah keterlaluan.

12 Wawancara dengan K. H. Zen Zenal Mutaqien. Menurutnya pesantren "kecil" yang dimaksud di sini adalah pesantren dengan jumlah santri hanya mencapai pu-luhan orang saja. Sebagai perbandingan dengan pesantren yang relatif "besar" baik dari sisi jumlah santri maupun pengaruhnya di Tasikmalaya di antaranya adalah Pesantren Cipasung, Pesantren K. H. Z. Musthafa Sukamanah, Pesantren Manonjaya, Pesantren Bahrul Ulum Awipari, dan Pesantren Suryalaya.

13 Wawancara dengan K. H. Zen Zenal Mutaqien (19 juni 2004). Nama Tholiban menurut K. H. Zen Zenal Mutaqien, bukan seperti Taliban di Afganistan. Tholiban di sini adalah para pelajar, santri (Arab: *thulab*) yang sedang belajar menuntut ilmu (*thalabul al-'ilm*) di berbagai pesantren yang ada di Tasikmalaya. Siapa saja bisa disebut Tholiban, orang yang sedang menuntut ilmu.

organisasi lain yang secara bersama-sama melakukan razia, atau paling tidak mendukung dan simpati terhadap razia tersebut, yaitu Ressant (Resimen Santri) Manonjaya, FPI (Front Pembela Islam), Hizbullah, Ababil, MMI (Majelis Mujahidin Indonesia), GPI (Gerakan Pemuda Islam) dan unsur pemuda Islam lainnya.[14]

Menurut K. H. Zen Zenal Mutaqien pola operasi yang dilakukan oleh Brigade Tholiban didasarkan pada informasi dari masyarakat yang berarti "order" atau permintaan dari masyarakat. Selanjutnya dilakukan *check and recheck* dan bila telah ditemukan data baru dilakukan operasi dengan tetap mengindahkan rambu-rambu hukum yang berlaku. Ia menandaskan boleh berjualan tetapi tolong jangan menjual yang diharamkan oleh Allah Swt. Setiap aksi yang dilakukan Brigade Tholiban, menurutnya adalah wujud kecintaannya terhadap bangsa dan negara terutama terhadap generasi mendatang (*Pesantrend,* 10 Agustus 2000).

Menurut beberapa ulama kegiatan razia ini dianggap efektif karena langsung bertindak kepada sasaran. Hasilnya menurut Kyai Miftah Fauzi cukup berhasil dan efektif dalam menghapus kegiatan prostitusi jalanan sehingga "tidak satu pun WTS yang berani lagi berkeliaran" (*Suara Publik,* 6 Agustus 1999). Operasi *sweeping* yang dilakukan oleh Brigade Tholiban juga mendapat sambutan positif dari anggota DP RD, H. Arifin, dari Fraksi Golkar. Ia mengungkapkan "Kegiatan yang dilakukan Tholiban sangat interaktif

14 Wawancara dengan Utawijaya, Sekretaris MUI Kota Tasikmalaya, yang tinggal di Manonjaya Kabupaten Tasikmalaya, 17 Juni 2004.

antara lain untuk menghabiskan kegiatan-kegiatan masyarakat yang jelas mengarah pada dekadensi moral. Karena itu agar diikuti saja oleh semua pihak demi kesadaran dan membangun akhlak. Kita tidak ingin melihat generasi muda yang loyo, yang biasa melakukan hal-hal yang tidak baik" (A. Tanto Wijaya, *Pesantrend,* 10 Agustus 2000).

Respons positif juga muncul dari kalangan masyarakat lainnya, seperti Amung dan Yayan tukang parkir yang bertugas di sekitar kantor Bupati Tasikmalaya. Menurut mereka, *sweeping* itu bagus karena menghilangkan atau mengurangi berbagai bentuk perjudian, pelacuran, minuman keras dan sebagainya asal caranya saja yang baik, tegas dan jangan pandang bulu. Berbagai bentuk maksiat itu menurut mereka mengotori negara ini dan *sweeping* ini adalah satu bentuk membersihkan kekotoran ini. Mereka berkeyakinan bahwa kalau ada warga masyarakat yang berbuat maksiat seperti perzinahan dan mabuk-mabukan hal itu akan berpengaruh kepada warga lain yang di sekitarnya.[15]

Setelah berlangsung beberapa lama dan setelah munculnya beberapa ekses negatif dari operasi *sweeping* atau razia yang dilakukan Brigade Tholiban ini, muncul respon yang memandang negatif operasi tersebut. Mereka yang tidak setuju melihat yang dilakukan oleh Tholiban ini sebagai perbuatan sewenang-wenang, main hakim sendiri, melanggar hak asasi manusia, bahkan melanggar hukum yang berlaku. Sisi lainnya adalah muncul rasa takut dan

15 Wawancara dengan Amung dan Yayan, 19 Juni 2004.

khawatir dari masyarakat luas karena bisa saja mereka yang kena razia tersebut, misalnya takut diidentifikasi sebagai PSK bagi perempuan, takut disebut "hidung belang" bagi laki-laki.

Kekhawatiran dan ketakutan ini muncul ketika terjadi salah tangkap yang kemudian dihakimi oleh tim operasi *sweeping* tersebut. Salah satu contoh kasus salah tangkap ini misalnya menimpa Alifah (bukan nama asli), seorang lulusan SMA asal Garut yang kemalaman ketika memasuki Tasikmalaya. Gadis malang ini kemudian dibawa ke suatu tempat diberi sanksi rambutnya digunduli habis.[16] Kesan Kabupaten Tasikmalaya yang menakutkan saat itu, juga dirasakan oleh Djuju Zubaidah seorang guru di MAN Cipasung yang juga aktivis LSM perempuan NAHDINA, di kompleks Pondok Pesantren Cipasung.

Berkaitan dengan semua itu, muncul aspirasi agar dibuat Perda berkenaan dengan pemberantasan prostitusi, perjudian dan pornografi seperti yang diungkapkan oleh para mahasiswa, para ulama dan elemen masyarakat lainnya seperti Forum Bersama Pemuda Islam Tasikmalaya (FBPIT).[17] Kuatnya aspirasi

16 Kasus ini diungkap dalam sebuah seminar sehari "Perempuan Dalam Syariat Is-lam (Perspektif Indonesia)" yang diadakan RAHIMA, 13 Juni 2001 di PKBI Jakarta. Seminar yang dihadiri ormas perempuan Islam dan LSM ini mengkritisi wacana keagamaan yang berujung pada lahirnya berbagai bentuk kekerasan terhadap perempuan. Di samping itu seminar ini mensosialisasikan reinterpretasi agama yang pro perempuan dan mendorong berbagai pihak untuk peka terhadap perubahan sosial politik dan dampaknya terhadap perempuan (www.rahima.or.id).

17 FBPIT juga melakukan berbagai upaya Islamisasi perhotelan dan pariwisata di antaranya dengan melakukan dialog dengan pihak Penguasaha Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI). Pada pertemuan itu ditandangani hasil kesepakatan bersama antara FBPIT dan PHRI

masyarakat ini mendesak pihak eksekutif dan legislatif untuk melakukan berbagai upaya. Di pihak eksekutif pemerintah Kabupaten Tasikmalaya pada bulan Oktober 1999 mengeluarkan Surat Keputusan nomor 335/SK-253-Huk/1999 mengenai Tim Koordinasi Penertiban Perjudian, Pornografi, Prostitusi, Pemakaian Narkotika dan Obat Terlarang yang bertujuan mencegah lebih meluasnya berbagai kegiatan maksiat yang ditengarai sudah sangat mengganggu ketentraman dan ketertiban masyarakat. Tim Koordinasi dengan dua kegiatan utama, yaitu kegiatan pencegahan dan kegiatan penindakan melibatkan seluruh aparat pemerintahan mulai Dinas P dan K, Kandepag, mahasiswa, Karang Taruna, Forum Komunikasi Pondok Pesantren (FKPP), Polres, Kejaksaan Negeri, Dinas Sosial sampai Kandep Kesehatan. SK ini juga dilampiri dengan tugas-tugas spesifik untuk masing-masing anggota (unsur) Tim Koordinasi tersebut.

Di kalangan anggota legislatif, wacana serupa dibicarakan dalam ruang-ruang rapat dewan. Seiring dengan kuatnya desakan kaum reformis melalui berbagai unjuk rasa, dan perdebatan yang sangat alot di DPRD kemudian ditetapkanlah Perda Nomor 01 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Pelacuran melalui Sidang Paripurna DPRD Kabupaten Tasikmalaya pada tanggal 12 Februari 2000. Perda tersebut memuat tiga pasal dan dua ayat tentang ketentuan larangan serta

yang diwakili masing-masing oleh Syamsudin Uba dan Ny. Tjuminawati. Salah satu tindak lanjut pertemuan ini adalah diadakannya pengajian bulanan yang dilaksanakan di hotel-hotel yang ada di Tasikmalaya (*Pesantrend*, 10 Juli 2000 dan 10 Agustus 2000).

satu pasal dan tiga ayat ketentuan penindakan. Tata cara keterlibatan masyarakat dalam upaya pemberantasan prostitusi itu diatur dalam satu pasal. Sedangkan ketentuan pidananya diatur dalam dua pasal empat ayat. Menurut Ketua DPRD, Tatang Farhanul Hakim, isi Perda itu lebih cenderung sebagai upaya antisipasi agar masyarakat menjauhi hal-hal yang sekiranya bisa dianggap sebagai perbuatan mendekati pelacuran. Lebih jauh menurutnya hukuman yang ada sudah tergolong berat dan preventif, "Bayangkan orang keluyuran tengah malam saja bisa diciduk. Apalagi memang berniat melakukan pelacuran" (*Suara Publik,*16 Februari 2000).

Sebagai contoh, Pasal 4 mengatur "Siapa pun yang kelakuan-nya/tingkah lakunya dapat diidentifikasi bahwa ia pelacur dilarang ada di jalan-jalan umum, di lapangan, di rumah penginapan, hotel, losmen, asrama, rumah penduduk atau kontrakan, warung-warung, tempat hiburan, di gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau lorong-lorong, berhenti atau berjalan kaki atau kendaraan kian kemari". Bila terbukti, pengadilan akan menghukum sesuai Pasal 7 ayat 1 Perda tersebut, yakni enam bulan penjara serta denda lima juta rupiah, atau salah satu dari bentuk hukuman itu.

Pada saat penetapan Perda tentang pemberantasan pelacuran ini dua anggota dewan dari Fraksi PPP, Nazaruddin dan Pepen Ruspendi melakukan *walk out* karena mereka tidak sepemdapat dengan anggota dewan lainnya yang menyetujui rancangan perda itu untuk dijadikan Perda. Mereka kecewa karena sejumlah bentuk sanksi yang sering mereka usulkan

tidak ditanggapi anggota dewan lainnya. Mereka mengajukan sanksi di antaranya adalah agar pelaku pelacuran yang tertang-kap basah diarak keliling jalan, dan dihukum *rajam* (*Suara Publik,*16 Februari 2000).

Pelaksanaan Perda ini menurut Bupati Tasikmalaya, H. Suljana, sangat sulit dilakukan, terutama dari sisi penegak hukum dan sanksi hukum yang belum jelas. Belum lagi soal pembinaan selanjutnya, atau rehabilitasi setelah para PSK itu dirazia. Menyangkut Pasal 4 misalnya, ia mengajukan keberatannya, "Kalau kita semua yakin bahwa dia pelacur, kita semua setuju kan? Tetapi sekarang untuk meyakinkan, mengidentifikasi dia pelacur atau bukan, bagaimana caranya? Mungkin kemarin dia pelacur, sekarang sudah tobat dia. Dia punya hak secara manusia untuk tampil di depan umum" (*Pesantrend,* 21 Agustus 2000). Kelemahan lainnya dari Perda tersebut adalah redaksional pasal-pasal tersebut yang kabur dan sulit dilaksanakan oleh pihak berwenang. Kelemahan ini muncul dalam dengar pendapat dengan pihak Polres dan Kejaksaan. Menurut Kapolres Perda 01 Tahun 2000 tidak pernah mengatur pencegahannya. Perda perjinahan, prostitusi proses hukumnya merupakan pidana ringan, kita harus membuktikan tindakannya itu. Artinya ada dalam tataran tindakan pidana umum, dan kita tidak bisa melakukannya. Lebih jauh Kapolres menjelaskan bahwa dalam Perda ini dikemukakan, seorang perempuan yang "diduga" pun tidak boleh berkeliaran di tempat-tempat umum pada malam hari, padahal belum tentu terbukti.[18] Pernyataan Kapolres

18 Drs. Tatang Suryana, Staf Bidang Hukum Pemda, menyayangkan pernyataan Ke-pala Kepolisian Resort (Kapolres)

ini diperkuat oleh Kajari bahwa "Jangankan yang baru diindikasi, orang yang belum pernah dihukum, terpidana pun belum tentu [terbukti]" (*Pesantrend,* 10 Agustus 2000).

Karena berbagai hambatan dalam pelaksanaannya Perda ini menurut Bupati H. Suljana perlu ditinjau ulang. Lebih jauh ia menegaskan bahwa pemberantasan kemaksiatan ini harus dilakukan bersama secara bertahap tanpa menimbulkan goncangan yang merugikan. Kita ingin menegakkan hukum tapi tanpa melanggar hak asasi manusia, bahkan melanggar hukum itu sendiri. Dan ini bukan hal yang mudah (*Pesantrend,* 21 Agustus 2000). Hal senada terungkap dalam seminar tentang kemungkinan penerapan Syari'at Islam di Tasikmalaya. Yusril Ihza Mahendra, sebagai pembicara, mengungkapkan bahwa pelembagaan Syari'at Islam tidak semudah membalikkan tangan. Perlu studi yang mendalam. Sementara itu, Abdul Gani Abdullah menekankan harus adanya kemauan politik dalam mekanisme program legislasi nasional (*Pesantrend,* 24 Juli 2000).

Setelah Perda Nomor 01 Tahun 2000 babak belur, atas inisiatif DPRD kemudian muncul Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Keras. Dengan munculnya Perda ini diharapkan peredaran minuman keras yang cu-kup marak dan terbuka dapat dikendalikan. Dalam pembahasan Ra-perda minuman keras masih ditemukan beberapa kelemahan yang sulit

dan Kepala Kejaksaan Negeri (Kajari) ini karena mereka diundang pada waktu membahas rancangan Perda ini (*Pesantrend,* 10 Agustus 200).

dipecahkan. Secara umum pasal-pasal dalam Perda ini tetap mengizinkan usaha perdagangan minuman keras selama mereka memiliki izin usaha. Menurut Perda ini minuman dengan kadar alkohol di bawah 5% masih boleh diperdagangkan (*Pesantrend,* 21 Agustus 2000).

Sementara itu muncul desakan dari masyakat yang diwakili oleh FBPIT, di dalamnya termasuk Brigade Tholiban dan Pemuda Persis untuk segera memberlakukan Perda minuman keras di wilayah Kabupaten Tasikmalaya. Mereka mendesak agar "Kota Santri" bebas dari berbagai jenis minuman beralkohol meskipun kadarnya hanya 0,1%. Koordinator Tholiban menegaskan bahwa pihaknya menyatakan perang terhadap maksiat dan munkarot, baik ada Perda atau tidak, termasuk menghancurkan miras walaupun kadarnya hanya 0,1% (*Pesantrend,* 21 Agustus 2000).[19]

Seperti halnya dengan Perda 01 Tahun 2000, Raperda minuman keras ini mendapat kritik keras anggota DPRD dari Fraksi Persatuan Pembangunan (PPP). Mereka mengancam akan memboikot pembahasan Raperda ini dalam rapat paripurna apabila tetap mengizinkan peredaran alkohol antara 1-5%. Ruzhanul Ulum, salah seorang ang-gota Fraksi PP yang juga pengurus Pondok Pesantren Miftahul Huda Manonjaya, dengan tegas menolak Raperda minuman keras ini ke paripurna bila tetap mengizinkan peredaran alkohol di Tasikmalaya. Bila tetap dibawa ke paripurna atau bahkan dilakukan voting ia akan *walk out* (*Priangan,* 17 September 2001).

19 Wawancara dengan K. H. Zenzen M. Z. A (Zen Zenal Mutaqien) 19 Juni 2004.

Seiring dengan perjalanan perjuangan untuk menerapkan Syari'at Islam yang telah dilakukan oleh berbagai elemen masyarakat, isu Syari'at Islam berkembang semakin menggelembung dan besar. Gagasan penerapan Syari'at Islam menjadi tema menarik dan populer yang berkembang di beberapa tempat pengajian, majlis taklim, dan forum-forum ceramah umum. Meskipun gagasan penerapan Syari'at Islam ini hanya berkembang pesantren-pesantren tertentu, atau di beberepa tempat tertentu tetapi pengaruhnya cukup besar dan "nyaring" terdengar di masyarakat. Gagasan penerapan Syari'at Islam ini biasanya degan lantang disuarakan oleh para kyai yang relatif muda.[20]

Wacana penerapan Syari'at Islam di Kabupaten Tasikmalaya menjadi lebih semarak lagi ketika masa Pemilu 1999. Partai-partai politik yang berasaskan Islam mulai memanfaatkan kecenderungan yang

---

20 Disebut muda di sini untuk membedakannya dengan para kyai sepuh atau kyai senior Tasikmalaya. Para kyai muda ini menurut Utawijaya, Sekretaris MUI Kota Ta-sikmalaya, dikenal dari penampilan fisiknya mulai dari jenggot, pakaian yang serba putih (jubah), dengan peci yang dililit sorban putih, seperti gaya sorbannya Abdullah Gymnastiar. Karena ciri yang terakhir ini mereka juga dikenal dengan sebutan kelompok bendo. Sebutan lain yang diberikan kepada mereka ini adalah kelompok sembilan, karena mereka ini terdiri dari sembilan orang. Kehadiran kelompok ini, jelas Utawijaya, sudah mulai terlihat sejak peristiwa Tasikmalaya, 26 Desember 1996 ketika terjadi kerusuhan besar yang telah menghancurkan sekira sembilan kantor polisi, gereja, kompleks pertokoan dan rumah penduduk. Untuk melihat lebih jauh kasus ini lihat *Republika* (30 Desember 1996), "Kronologi Peristiwa Kerusuhan di Tasikmalaya", *Kompas* (30 Desember 1996), "Pimpinan Pondok Pesantren Condong: Kami Terguncang dan Tersinggung". Lihat juga Hasil Liputan Kerusuhan Tasikmalaya, Yayasan Lembaga bantuan Hukum Indonesia.

sedang berkembang di kalangan umat Islam. Para politikus dalam kampanye-kampanyenya menggunakan wacana Syari'at Islam dalam rangka meraih dukungan dan simpati para pemilihnya. Seperti terjadi juga di beberapa kabupaten, Syari'at Islam kemudian menjadi komoditas politik sangat menarik untuk diangkat dan dijual.[21] Upaya ini terbukti berhasil dengan menangnya Partai Persatuan Pembangunan (PPP) degan perolehan 11 kursi mengungguli partai-partai lain. Partai Golkar yang selalu mendominasi dalam Pemilu-pemilu sebelumnya, memperoleh sembilan kursi. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) masing-masing memperoleh tujuh dan lima kursi. Sementara itu, Partai Amanat Nasional (PAN) memperoleh tiga kursi, Partai Bulan Bintang (PBB) dua kursi, dan Partai Keadilan dan Persatuan (PKP) hanya satu kursi.

Kemenangan PPP ini menandai adanya perubahan penting atau bahkan luar biasa dalam peta politik di Kabupaten Tasikmalaya. Pen-ting karena untuk pertama kalinya dalam sejarah, partai yang berasas Islam memenangkan Pemilu. Kemenangan ini selanjutnya mendorong beberapa pimpinan partai politik yang berasas Islam dan elemen masyarakat lainnya, termasuk tokoh ulama dan kyai, untuk dengan lebih percaya diri menyuarakan pemberlakuan Syari'at Islam di Kabupaten Tasikmalaya. Dikatakan luar biasa karena kemudian gaung dan pengaruh "partai-partai

21 Hal ini dikemukakan oleh aktivis LKaHAM, Atang Setiawan, Iif Miftahul Fawz dan aktivis NAHDINA, Djuju Zubaidah. Lihat juga "Tasikmalaya dalam Berbagai Perspektif (Strategic Planning LKaHAM)" dalam *Bulletin Lingkar,* 01/II/2002.

Islam" ini begitu besar dan amat mewarnai proses-proses politik dalam penyusunan legislasi di DPRD Kabupaten Tasikmalaya.[22]

Kecenderungan yang sama, seperti juga terjadi di beberapa wilayah lain di Indonesia, seperti Cianjur, Garut, Banten, Sulawesi Selatan dan lain-lain, juga dipengaruhi oleh peran beberapa organisasi yang selama ini gigih memperjuangkan Syari'at Islam seperti Majelis Mujahidin Indonesia (MMI). Jaringan MMI yang hampir ada di setiap daerah menjadi agen yang relatif penting dalam menyemai dan menyemarakkan wacana Syari'at Islam di tingkat *grass root*. Sekalipun mereka ini dari sisi kuantitas kecil tetapi karena mereka ini berani dan "nyaring" menyuarakan gagasan tersebut, peran mereka nampak terlihat jelas. Menurut K. H. Zenzen M.Z.A (atau Zen Zenal Mutaqien), pimpinan MMI wilayah Tasikmalaya, deklarasi penerapan Syari'at Islam di beberapa tempat di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari gagasan MMI yang memang sejak awal visinya adalah tegaknya Syari'at Islam di Indonesia. Sejak kongresnya yang pertama di Yogyakarta, tahun 1999, MMI tegas-tegas berusaha menebar benih penegakan Syari'at Islam. Perwakilan dari berbagai daerah yang hadir dalam kongres ini kemudian menjadi penggerak utama gagasan penerapan Syari'at Islam ini. Untuk wilayah Tasikmalaya, di antara tokoh yang hadir dalam beberapa kongres MMI tersebut adalah K. H. Asep Maoshul dan K. H. Zenzen M. Z. A. Untuk wilayah

22 Lihat *Perempuan dalam Arus Formalisasi Syari'at Islam di Tasikmalaya* (Jaringan Kajian Islam dan Advokasi Perempuan, Tasikmalaya).

Sulawesi Selatan diwakili oleh Abdul Azis Kahhar, yang juga Ketua Komite Persiapan Penegakan Syari'at Islam (KPPSI) Sulawesi Selatan.

Menjelang suksesi Bupati Tasikmalaya gagasan penerapan Syari'at Islam tetap menjadi satu wacana yang manarik untuk diungkap dalam kampanye-kampanye. Calon bupati yang berasal dari partai politik Islam juga mengusung wacana ini dalam rangka meraih dukungan dari umat Islam. Janji-janji yang muncul dalam kampanye-kampanye di antaranya adalah semakin terlaksananya Syari'at Islam di Kabupaten Tasikmalaya.

Wacana Syari'at Islam mencapai puncaknya ketika muncul Rencana Strategis Kabupaten Tasikmalaya Tahun 2001-2005 (Perda Nomor 03 Tahun 2001) yang memuat visi "Tasikmalaya yang religius Islami sebagai pusat pertumbuhan di Priangan Timur serta mampu menempatkan diri menjadi kabupaten yang maju di Jawa Barat pada tahun 2010". Visi Tasikmalaya religius Islami ini dipahami oleh banyak pihak sebagai bahasa lain diterapkannya Syari'at Islam di Kabupaten Tasikmalaya. Berkembangnya pemahaman seperti itu, di beberapa kalangan masyarakat telah memunculkan interpretasi berbeda terhadap redaksi religius Islami. Selanjutnya munculah perdebatan yang lebih luas sebagaimana dapat dilihat di berbagai media cetak yang terbit di wilayah Priangan Timur, dan di forum-forum diskusi baik di lingkungan perguruan tinggi maupun LSM.

Wacana Syari'at Islam di Tasikmalaya agak meredup seiring de-ngan kasus peledakan Gedung World Trade Center di Amerika Seri-kat dan kasus bom

Bali yang melibatkan Imam Samudra dan kawan-kawan. Selepas peristiwa-peristiwa tersebut muncul stigma menakutkan yang dikaitkan dengan para aktivis Islam. Islam diidentikkan dengan terorisme, yang berujung dengan ditangkapnya para aktivis Islam, termasuk di dalamnya para aktivis mesjid. Disadari atau tidak di kalangan para aktivis Islam, apalagi mereka yang terang-terangan ingin menegakkan Syari'at Islam, ada kekhawatiran dari penangkapan yang terkesan serampangan menimpa mereka. Saat itulah mereka "melakukan ruku dan sujud",[23] dalam arti menahan diri untuk tidak terlalu menampakkan diri.[24]

Di sisi lain menurunnya wacana Syari'at Islam di Tasikmalaya karena masyarakat kemudian tidak melihat bukti konkrit yang monumental dan terasa dari gagasan tersebut. Sebagian masyarakat, seperti dikemukakan oleh Utawijaya, Sekretaris Umum MUI Kota Ta-sikmalaya, mulai menagih janji dan bukti dari adanya visi Tasikmalaya yang religius Islami itu. Masyarakat mempertanyakan bukti dari penerapan Syari'at Islam yang pernah dijanjikan oleh PPP dan Bupati ketika kampanye. Masyarakat bawah, tegas Uta, sampai pada keyakinan bahwa gagasan penerapan Syari'at Islam yang pernah digembar-gemborkan ternyata hanya komoditas politik untuk

---

23 Wawancara dengan K. H. Zen Zenal Mutaqien, 19 Juni 2004.

24 Oleh pihak lain hal ini dipahami sebagai tindak pneyelamatan diri atau bersem-bunyi untuk menghindari penangkapan yang dilakukan oleh pihak aparat. Seperti diketahui pimpinan atau Imam MMI, yaitu Abu Bakar Baashir, telah ditangkap ka-rena dianggap terkait dengan berbagai kasus pemboman yang terjadi di Indonesia.

kepentingan sekelompok orang dan kepentingan sesaat.[25]

C. Visi Tasikmalaya: Religius Islami

Dalam *Rencana Strategis Kabupaten Tasikmalaya 2001-2005* yang ditandangani pada bulan Mei tahun 2001 dijelaskan bahwa lahirnya visi religius Islami didasarkan pada beberapa pertimbangan. Pertama, dalam catatan sejarah Tasikmalaya telah melahirkan tokoh ulama dan pejuang besar seperti Syekh Abdul Muhyi dan K. H. Zainal Mustofa yang dikenal sebagai penyebar Islam di Tasikmalaya dan pejuang yang melakukan perlawanan terhadap penjajahan Jepang. Alasan kedua, visi ini merupakan apresiasi sekaligus penegasan terhadap fakta bahwa mayoritas penduduk Tasikmalaya, 99,5% beragama Islam.

Untuk mewujudkan visi religius Islami ini dikembangkan secara rinci dalam 10 misi. Di antara sekian misi yang ada, misi nomor 2 merupakan misi yang sangat terkait dan relevan dengan visi tersebut yakni "Menciptakan kualitas kehidupan beragama demi terwujudnya Tasikmalaya menjadi daerah yang Islami." Misi ini secara umum bertujuan mewujudkan perilaku kehidupan beragama dalam kehidupan sehari-hari. Lebih jauh misi ini diuraikan dalam tujuh sasaran yaitu: (1) Terwujudnya kehidupan yang rukun, aman, damai dan tertib di Kabupaten Tasikmalaya; (2) Berkurangnya segala bentuk penyakit masyarakat seperti perjudian, pornografi, prostitusi, pemakaian

25 Wawancara dengan Utawijaya, Sekretaris Umum MUI Kota Tasikmalaya, 17 Juni 2004.

narkoba dan tindak kejahatan lainnya; (3) Meningkatnya kualitas pondok pesantren dan lembaga-lembaga pendidikan keagamaan; (4) Aktifnya kelompok pengajian di seluruh lapisan masyarakat; (5) Beredarnya buku pedoman tuntunan perilaku hidup bergama; (6) Terwujudnya tanggung jawab keluarga dalam pendidikan agama; (7) Aktifnya masyarakat dalam memakmurkan mesjid dan sarana keagamaan lainnya; dan (8) Meningkatnya kualitas sarana dan prasarana keagamaan.

Bagi banyak kalangan, secara umum munculnya visi dan misi tersebut diyakini sebagai bentuk yang lebih konkrit dari upaya penerapan Syari'at Islam di Tasikmalaya. Munculnya visi dan misi ini dianggap satu hal yang wajar karena pada saat-saat tersebut isu Syari'at Islam begitu hangat dibicarakan karena memang menjadi salah satu tema sentral yang diungkap dalam kampanye. Kedua, hal ini merupakan bukti dari janji-janji para anggota dewan legislatif yang menang dalam Pemilu 1999 sekaligus bukti dari janji calon bupati yang sekarang terpilih (Tatang Farhanul Hakim).

Beberapa bulan setelah Renstra ini tersebar secara luas dan di-apresiasi oleh masyarakat, muncul berbagai respons dari berbagai kalangan mulai yang mendukung, mempertanyakan, sampai yang menolak. Bagi mereka yang selama ini memperjuangkan penegakan Syari'at Islam, lahirnya visi dan misi tersebut merupakan salah satu bukti keberhasilan atau kemenangan mereka. Sebagian gagasan dan aspirasi perjuangan mereka telah terjawab dan secara tertulis tertuang dalam sebuah dokumen resmi pemerintah. Adanya visi dan misi ini bagi mereka yang selama ini

melakukan *sweeping* atau razia merupakan semacam payung yang memberikan legitimasi sekaligus justifikasi terhadap apa yang selama ini mereka lakukan.

Mereka meyakini bahwa pemberlakuan Syari'at Islam adalah solusi terhadap krisis multidimensi yang sekarang ini melanda Indonesia. Pandangan ini misalnya diungkapkan oleh K. H. Asep Maoshul, K. H. Miftah Fauzi, keduanya adalah pimpinan dan pengurus Pondok Pesantren Miftahul Huda Manonjaya, K. H. Zenzen M.Z.A, Pimpinan Pondok Pesantren Al-Irsyadiah, Paseh, Tasikmalaya.[26] Lebih jauh menurut mereka yang mendukung penerapan Syari'at Islam krisis yang berkepanjangan ini berakar pada jauhnya umat ini dari Syari'at Islam. Menurut K. H. Zenzen, seorang muslim dengan Syari'at Islam itu ibarat gula dengan manisnya. Gula tidak bisa dipisahkan dengan rasa manisnya, demikian pula umat Islam tidak mungkin dipisahkan dengan Syari'at Islam. Bagaimana mungkin orang merasakan manisnya Islam kalau tidak melaksanakan syari'atnya. Ketika umat Islam tidak lagi menghiraukan Syari'at Islam tidak akan terasa lagi manisnya Islam, dan pada saat yang sama hilanglah salah satu identitasnya.

Menanggapi berbagai kritik dan gugatan yang muncul di masyarakat Bupati Tatang Farhanul Hakim, yang sebelumnya adalah Ketua DPRD Kabupaten Tasikmalaya, menyatakan bahwa visi Tasikmalaya religius Islami ini sudah sesuai dengan kondisi atau keadaan masyarakat, karena itu tidak perlu diubah.

26 Wawancara dengan K. H. Asep Maoshul 17 Juni 2004, wawancara dengan K. H. Zenzen M. Z. A, 19 Juni 2004.

Menurut Tatang, visi religius Islami itu sudah mencerminkan keadaan warga Tasikmalaya yang sesungguhnya. Ia menegaskan bahwa sebelum ditetapkan visi itu dibahas dan dikaji secara maksimal oleh anggota DPRD. Ia membantah kritik bahwa visi ini terlalu emosional dengan mengatakan bahwa penilaian itu disampaikan oleh pihak-pihak tertentu yang tidak senang kepada Islam. Lebih jauh Tatang berpendapat bahwa bila seseorang bicara tentang Al-Qur'an, meskipun tidak semua aspek diatur dengan Al-Qur'an itu bukan berarti Al-Qur'an itu ditinggalkan. Al-Qur'an tetap digunakan meski harus diakui bahwa belum semua ajaran dalam Al-Qur'an dapat dilaksanakan. Menurutnya yang harus dilakukan adalah mengupayakan agar ajaran Al-Qur'an itu bisa ditegakkan.[27]

Sependapat dengan bupati yang ingin mempertahankan visi Ta-sikmalaya yang religius Islami adalah K. H. Undang Ishak, seorang anggota DPRD dari Fraksi Golkar. Menurutnya padanan kata religius Islami sudah dipikirkan Dewan secara matang. Makna religius, kata-nya, mengandung arti bahwa Tasikmalaya bukan hanya milik masya-rakat yang beragama Islam semata, tetapi juga ada agama-agama lainnya. Sehingga kata "religius" mencakup keseluruhan agama yang ada di Indonesia. Sedangkan kata "Islami" menurutnya, mencirikan kekhususan Tasikmalaya yang sangat kental dengan nuansa agama Islamnya. Oleh karena itu, muncul keinginan

27 Wawancara dengan Bupati Tasikmalaya 18 Juni 2004. Hal senada dapat dibaca dalam *Priangan,* 21 Nopember 2001, "Visi Religius Islami Tasik tidak Perlu Di-ubah."

untuk menekankan suasana Islami pada kehidupan masyarakat Tasikmalaya. Lebih jauh ia menegaskan bahwa ada keinginan yang besar untuk mewujudkan masyarakat yang sesuai dengan ajaran Al-Qur'an dan hadits, dan karena itulah visi Tasik yang Islami masih tetap relevan (*Priangan,* 21 Nopember 2001).

Sejalan dengan pandangan di atas dikemukakan oleh mantan Kakandepag Tasikmalaya, Dr. H. Ahmad Syafi'i, MBA, M.Pd. Menurutnya visi Islami Kabupaten Tasikmalaya pada hakekatnya adalah meningkatkan akhlakul karimah di kalangan masyarakat Tasikmalaya. Hal ini penting ditegaskan terutama ketika era reformasi yang diwarnai keterbukaan jangan diartikan seenaknya dalam arti kebebasan yang tanpa arah dan tanpa batas, tetapi reformasi lebih menekankan pada kesadaran dan penegakan hukum. Masyarakat Tasikmalaya jangan sampai kehilangan keteladanan karena dampak globalisasi yang menggeser nilai-nilai Islami. Lebih jauh ia mengatakan bahwa dengan terbinanya masyarakat Islam diharapkan ajaran Islam dapat diaplikasikan secara nyata di tengah masyarakat (*Persada,* Nopember 2001).

Mereka yang mempertanyakan penerapan Syari'at Islam di Kabupaten Tasikmalaya datang dari kalangan akademisi, khususnya dari beberapa perguruan tinggi baik yang ada di Tasikmalaya maupun di Jawa Barat pada umumnya. Drs. Basuki Rahmat, dosen STAI Tasikmalaya, menilai bahwa kata religius Islami terlalu abstrak dan tidak bisa diukur. Mengukur keberhasilan keagamaan, menurut Basuki tidak bisa dengan mengedepankan simbol-simbol seperti mesjid yang megah, atau banyaknya wanita yang mengenakan

kerudung. Simbol-simbol ini, tegasnya, yang sering menjebak orang untuk melihat agama pada penampilan luarnya saja. Tidak mengherankan kemudian kalau agama hanya menjadi simbol-simbol yang kehilangan substansinya. Religius Islami, menurutnya, cukup menjadi ni-lai-nilai filosofis yang dianggap menjadi milik masyarakat Tasikmalaya secara otomatis (*Priangan,* 22-24 Agustus 2001).

Dr. Ir. E. Saefuddin Sarief, Guru Besar Fakultas Pertanian Uni-versitas Padjadjaran, menilai adanya visi religius Islami Tasikmalaya terlalu emosional. Pasangan kata itu menurutnya lebih baik diganti dengan kata beriman dan bertakwa, tanpa mengurangi makna religius Islami itu sendiri. Lebih jauh menurutnya, seorang muslim yang beriman dan bertakwa tentu akan mencerminkan keislamannya. Pencantuman dua kata itu justru akan menjadi bumerang kalau salah dalam penerapannya, bahkan nanti Islam yang akan disalahkan. Dengan argumen yang sama kemudian Paguyuban Mitra Tasikmalaya (Pamitas) sebagai wadah berhimpunnya warga Tasikmalaya, yang *ngumbara* (tinggal dan hidup) di luar Tasikmalaya, mengusulkan visi pembangunan Tasikmalaya yang baru yakni: "Tasikmalaya yang beriman dan bertakwa sebagai kabupaten agribisnis dan industri untuk mewujudkan masyarakat yang maju, mandiri dan sejahtera pada tahun 2010 serta berada di barisan terdepan dalam mendukung tercapainya visi Jawa Barat dan cita-cita nasional" (*Priangan,* 17-20 Agustus 2001).

Ustadz Abu Fatih S.Ip, seorang aktivis Hizbut Tahrir, dalam seminar Peluang Penerapan Syari'at Islam Secara Kaffah di Era Otono-mi Daerah berpendapat

bahwa sulit untuk menerapkan Syari'at Islam karena memerlukan kajian mendalam. Banyak hal yang perlu diperhatikan. Pertama, menurutnya, penerapan Syari'at Islam harus dilakukan secara *kāffah* (secara keseluruhan) tidak secara parsial atau sebagian-sebagian. Kedua, penerapan Syari'at Islam perlu memperhatikan siapa yang berwenang. Menurutnya yang berwenang menerapkan Syari'at Islam adalah khalifah yang dibaiat oleh masyarakat. Kesulitan lainnya adalah Otonomi Daerah yang tidak memberikan wewenang kepada hukum nasional, hubungan luar negeri, dan masalah hukum pidana. Melihat kenyataan ini sangat sulit untuk menerapkan Syari'at Islam di suatu daerah. Terakhir menurutnya adalah belum samanya pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang Syari'at Islam. Kalau hal ini tetap dipaksakan, ia mengkhawatirkan, akan terjadi benturan di masyarakat (*Priangan,* 29-31 Agustus 2001).

Senada dengan beberapa pendapat yang mempertanyakan pemberlakuan Syari'at Islam di Kabupaten Tasikmalaya, Dr. Jalaluddin Rahmat menilai bahwa munculnya wacana menegakkan Syari'at Islam di Indonesia merupakan salah satu keinginan yang wajar. Namun menurutnya Syari'at Islam mana yang akan ditegakkan, karena di Indonesia banyak orang termasuk para ulama memiliki pengertian dan pandangan yang berbeda. Lebih jauh menurutnya kalau Syari'at Islam mau ditegakkan jangan berdasarkan madzhab atau fatwa ulama dan kehendak sekelompok umat Islam, tapi harus berdasarkan kesepakatan bersama yang mencakup semua golongan, termasuk golongan di luar Islam. Ia

menegaskan bahwa kalau penegakan Syari'at Islam di Tasikmalaya dipaksakan salah satu golongan, golongan lain tidak akan menerima. Bahkan sesama umat Islam yang berbeda golongan tersebut tidak tertutup kemungkinan akan terjadi konflik, sehingga apa yang dicita-citakan menegakkan Syari'at Islam untuk kedamaian dan kerukunan umat menjadi sia-sia.

Jalaluddin berkeyakinan bahwa hukum yang tidak disukai masyarakat luas sampai kapan pun tidak akan tegak. Menurutnya telah banyak contoh, terutama di luar negeri, bahwa penegakan Syari'at Islam yang bukan merupakan hasil kesepakatan bersama, seperti di Afganistan, Pakistan, dan kawasan Timur Tengah lainnya. Penegakan Syari'at Islam itu akhirnya menyengsarakan rakyat, bahkan terjadi anarkisme dengan munculnya teroris-teroris. Jalal berpendapat, sebelum umat Islam menegakkan Syari'at Islam harus mengadakan kompromi dengan semua elemen masyarakat. Oleh karena itu menurutnya kalau di Tasikmalaya ingin ditegakkan Syari'at Islam adakan terlebih dahulu kesepakatan dengan DPRD, Pemerintah, tokoh masyarakat, ulama, serta elemen masyarakat lainnya. Ia mencontohkan kalau lelaki harus pakai jenggot, dibuatkan dulu draftnya kemudian diinformasikan ke masyarakat kalau setuju baru diundangkan.[28]

---

28 Pandangan Dr. K. H. Jalaluddin Rahmat M.Sc ini terungkap dalam sebuah Dialog dengan tema "Mewujudkan Visi Tasikmalaya yang Religius Islami dalam Perspektif Sufistik" yang dilaksanakan di Gedung Dakwah Tasikmalaya, tanggal 1 Juli 2001. Hadir dalam dialog ini para pembicara lainnya, Bupati Tasikmalaya, Drs. Tatang Farhanul Hakim, dan Pengasuh Ponpes Darussalam Ciamis, K. H. Irfan Hielmy. Lihat juga beritanya di *Pikiran Rakyat,* 2 Juli 2001.

Di sisi lain, Jalaluddin Rahmat lebih setuju dalam penegakan Syari'at Islam dengan pendekatan sufistik (pendekatan akhlak) yang mencontoh langsung kepada Rasulullah. Syari'at Islam seharusnya jangan diukur serta diaplikasikan dengan keputusan-keputusan, tapi diukur dengan akhlak yang pada dasarnya berada pada Al-Qur'an. Untuk itu ia menyarankan agar akhlak yang ada di dalam Al-Qur'an diterapkan terlebih dahulu pada diri sendiri sebelum menyuruh orang lain, karena menurutnya sekarang ini banyak yang ingin menegakkan Syari'at Islam, tapi dirinya belum sesuai dengan akhlak Rasulullah. Menurut Jalaluddin Islam diturunkan ke muka bumi bersifat universal, *rahmatan lil alamin* bagi seluruh makhluk di alam ini. Dengan demikian, penegakan Syari'at Islam harus menyeluruh dan berdasarkan keadilan, jangan dipaksakan suatu golongan (*Pikiran Rakyat,* 2 Juli 2001).

Pada awal tahun 2003 desakan untuk perubahan Renstra Kabu-paten Tasikmalaya yang memuat visi dan misi Tasikmalaya religius Islami semakin banyak diungkap elemen masyarakat seperti aktivis LSM dan budayawan. Salah satu di antara LSM yang ada di Tasikma-laya yang secara intens mengikuti dan menyampaikan pandangan-pandangannya adalah Lingkar Kajian Agama dan HAM (LKaHAM). Secara resmi LSM ini mendatangi DPRD Kabupaten Tasikmalaya un-tuk menyampaikan kritik bahwa Renstra tersebut sudah tidak relevan. Para aktivis LKaHAM menyoroti masalah agama dan pertumbuhan ekonomi. Menurut mereka, menghubungkan agama dengan logika pertumbuhan ekonomi dan

pembangunan yang berwatak kapitalistik sangat mungkin akan menyeret agama menjadi penopang kepentingan para konglomerat, politikus, dan penguasa. Salah satu kegagalan Orde Baru, menurut mereka, adalah karena anggapan bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan satu-satunya jalan ke luar pemulihan ekonomi. Semestinya yang harus mendapatkan perhatian adalah pemerataan untuk mencapai keadilan dalam produksi dan pembagian pendapatan. Atas dasar itulah mereka kemudian mengusulkan perubahan visi religius Islami menjadi "Visi Kabupaten Tasikmalaya yang mandiri dan bebas kemiskinan di tahun 2010."

Sejalan dengan gagasan-gagasan LKaHAM, para seniman dan budayawan Tasikmalaya yang terdiri dari Acep Zamzam Noor, Wan Orlet, dan beberapa aktivis lainnya menyampaikan kritik mereka melalui puisi dan syair yang mereka bacakan. Wan Orlet, penarik becak yang banyak menghabiskan waktunya di Gedung Kesenian Tasikmalaya, membacakan puisi karya Mustofa Bisri yang berjudul "Munajat Kaum Binatang" yang menceritakan do'a dari kaum binatang yang tertindas oleh kezaliman manusia. Mustofa Bisri meng-gambarkan kesewenang-wenangan manusia setelah mereka diangkat menjadi khalifah di muka bumi melalui bait syair: "Tapi manusia atas nama khalifah dengan seweang-wenang mendzalimi kami. Mereka jarah tempat tinggal kami atau memporak-porandakannya."

Berkaitan dengan visi religius Islami, secara spesifik ia bacakan bait "Mereka bahkan dengan berani membawa-bawa nama-Mu. Un-tuk

menghancurkan nilai ajaran-Mu yang mulia. Atas nama-Mu me-reka meretas tali persaudaraan yang Engkau suruh jalin. Atas nama-Mu mereka mengobarkan kebencian yang Engkau benci". Melalui bait-bait ini ia mengkritik bahwa visi Tasikmalaya religius Islami telah menjual Islam. Padahal Islam itu bukan sekedar didengarkan, tapi harus diamalkan dalam kehidupan sehari-hari. Menurut Wan Orlet, kenyataanya justru melalui visi religius Islami, para pejabat Tasikmalaya malah melakukan tindakan-tindakan yang melanggar ajaran Islam itu sendiri (*Priangan,* 11-14 Febuari 2003).

Bagi Acep Zamzam Noor, seorang penyair dan pelukis kelahiran Tasikmalaya yang juga berkarir di tanah kelahirannya, penerapan Syariat Islam dan visi religius Islami itu jelas budaya politik yang me-nunggangi agama. Menurut Acep, mereka, para politisi, sebenarnya tidak serius dengan visi religius Islami tersebut. Mereka memperjuangkannya tapi mereka juga yang melanggarnya sendiri. Lebih jauh menurut seniman yang juga putra satu-satunya dari K. H. M. Ilyas Ruhiyat, Pimpinan Pondok Pesantren Cipasung, bukan berarti ia tidak setuju dengan Syari'at Islam di Tasikmalaya, karena sebenarnya masyarakat sudah melaksanakan Syari'at Islam. Mereka sudah naik haji, sudah membayar zakat, mereka sudah shalat, mereka sudah kawin, ada yang poligami dan sebagainya. Acep, begitu ia biasa disapa, berkeyakinan bahwa masyarakat selama ini sudah melaksanakan Syari'at Islam, yang paling tidak siap melaksanakan Syari'at Islam menurutnya adalah para wakil rakyat para eksekutif. Ketika Syari'at Islam

diterapkan seharusnya yang didahulukan adalah pemberantasan KKN (korupsi, kolusi, nepotisme), karena itu salah satu jenis maksiat yang merugikan rakyat. Kenyataannya, lanjut Acep, KKN semakin parah dan setelah beberapa tahun berlangsung, pemerintah dengan visi religius Islami ini salah satu Syari'at Islam yang diterapkan adalah hanya poligami. Menurutnya sampai sekarang hukum potong tangan bagi mereka yang melakukan KKN tidak pernah ada. Kritik-kritik Acep terhadap visi religius Islami pernah muncul lewat spanduk-spanduk misalnya "Dengan Visi Religius Islami, Kita Masyarakatkan Poligami." Hal ini, tegas Acep, merupakan respons terhadap penerapan Syari'at Islam yang gencar dikampanyekan oleh para mubaligh dan parpol-parpol yang berasakan Islam. Berkaitan dengan kinerja dan kenaikan gaji anggota DPRD ia pernah menyebar spanduk bertuliskan "Kenaikan Gaji Anggota Dewan Hukumnya Haram" (*Pikiran Rakyat,* 21 Juli 2002). Berkaitan dengan Pemilihan Presiden, Acep bersama kawan-kawannya menyebar spanduk dan pamflet bertuliskan "Dijual Segera Nahdlatul Ulama, yang Berminat Hubungi Tim Sukses Capres."

Suara yang kurang setuju dengan penerapan Syari'at Islam di Tasikmalaya juga dikemukakan oleh aktivis LSM perempuan, Nahdina, yang memiliki sekretariat di kompleks Pondok Pesantren Cipasung. Menurutnya gagasan penerapan Syari'at Islam lebih bernuansa politis, hal ini dapat dirasakan ketika menjelang Pemilu 1999 dan pemilihan Bupati Tasikmalaya. Mereka yang menyuarakan penerapan syari'at dari segi jumlah mereka itu sebenarnya sedikit, tetapi karena mereka ini militan dan "nyaring"

dalam menyuarakan gagasan tersebut sepertinya yang terdengar hanya suara mereka. Mereka yang lebih menginginkan Syari'at Islam yang lebih kultural, meskipun jumlah mereka ini mayoritas tetapi mereka memilih diam, atau *silent majority*. Lebih jauh ia menyebutkan bahwa mereka yang memperjuangkan Islam ternyata hanya "hangat-hangat tahi ayam", dan tidak konsisten. Buktinya sekarang tidak ada lagi razia-razia itu, dan yang dulu ramai menyuarakan penerapan Syari'at Islam sekarang tidak terdengar lagi.[29]

Munculnya berbagai desakan agar Renstra direvisi mendorong Badan Perencanaan Daerah (BAPEDA) Kabupaten Tasikmalaya un-tuk memprakarsai sebuah saresehan "Lingkungan Strategis Kabupa-ten Tasikmalaya." Kegiatan ini sebenarnya bertujuan untuk menjaring berbagai aspirasi yang muncul di masyarakat dalam rangka revisi Renstra. Forum yang dihadiri oleh lebih dari 200 elemen perwakilan masyarakat yang ada di Kabupaten Tasikmalaya ini dibuka secara resmi oleh Bupati Tatang Farhanul Hakim. Dalam kesempatan ini terungkap dua alasan penting mengapa Renstra Kabupaten Tasikmalaya (Perda Nomor 03 Tahun 2001) harus direvisi. Pertama, adanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pembentukan Pemerintahan Kota Tasikmalaya yang membuat wilayah Kabupaten Tasikmalaya terbagi dua. Kedua, munculnya berbagai kritik yang menuntut perlunya revisi Renstra tersebut. Acara yang dilaksanakan pada tanggal 10 Maret 2003, menurut

29 Wawancara dengan Djudju Zubaidah, 26 Juni 2004.

aktivis LKaHAM, berlangsung tanpa dialog yang seimbang antara peserta dan penyelenggara.

Setelah sarasehan kemudian proses revisi Renstra ditindak lanjuti dengan membentuk tim yang terdiri dari 17 orang yang bertugas untuk membahas lebih jauh berbagai masukan dari masyarakat. Proses revisi Renstra yang dilakukan tim 17 pada tanggal 11 April 2003 berlangsung cukup alot diwarnai perdebatan khususnya ketika membahas butir visi "Kabupaten Tasikmalaya yang religius Islami dengan didukung oleh sumberdaya yang dimiliki serta mampu menjadi kabupaten maju di Jawa Barat pada tahun 2010 dengan dilandasi nilai-nilai Religius Islami". Fokus perdebatan sebenarnya lebih pada persoalan kata-kata religius Islami. Pertanyaan yang muncul di antaranya apakah tetap harus menggunakan religius Islami atau religius saja. Sampai akhir acara forum belum mencapai kata sepakat, terutama karena memang persoalan yang dihadapi adalah masalah yang sifatnya sangat interpretatif. Munculnya interpretasi atau penafsiran yang sangat beragam, dalam konteks ini, menjadi alasan penting mengapa tidak ada tafsir tunggal yang dapat disepakati bersama. Tim kemudian menyepakati pembahasan butir tersebut pada acara berikutnya.

Pembahasan revisi Renstra dilanjutkan pada hari Senin, 21 April 2003. Pada forum ini perdebatan masih di sekitar visi. LKaHAM dari elemen LSM Tasikmalaya menawarkan visi alternatif dengan kalimat visi "Kabupaten Tasikmalaya yang sejahtera dengan didukung oleh sumberdaya yang dimiliki serta mampu menempatkann diri menjadi Kabupaten yang maju di

Jawa Barat pada tahun 2010 dengan dilan-dasi nilai-nilai religius." Pada awalnya, secara umum forum menerima visi yang ditawarkan LKaHAM. Tetapi kemudian dalam perdebatan selanjutnya beberapa peserta tetap bersikukuh menginginkan agar visi tersebut memuat kata Islami.

Sampai berakhirnya waktu yang disepakati, forum akhirnya merekomendasikan dua alternatif visi. Pertama, "Kabupaten Tasikmalaya yang sejahtera dengan didukung oleh sumberdaya yang dimiliki serta mampu menempatkan diri menjadi Kabupaten yang maju di Jawa Barat pada tahun 2010 dengan dilandasi nilai-nilai religius", sebagaimana ditawarkan LKaHAM. Kedua, visi "Kabupaten Tasikmalaya yang sejahtera dengan didukung oleh sumberdaya yang dimiliki serta mampu menempatkan diri menjadi Kabupaten yang maju di Jawa Barat pada tahun 2010 dengan dilandasi nilai-nilai religius Islami." Jadi sebenarnya perbedaan hanya pada kata "Islami" saja. Menjelang akhir pertemuan sempat muncul gagasan voting untuk menghasilkan keputusan tawaran mana yang akan diambil, tetapi gagasan tersebut tidak disepakati forum.

Pada pembahasan selanjutnya, tanggal 23 April 2003, kepala Bappeda menegaskan bahwa untuk menyepakati visi tidak perlu dilakukan voting karena forum tersebut bukan forum pengambilan keputusan. Forum ini, tegasnya, hanya sebatas untuk membahas draft yang kemudian akan dibahas lagi dalam forum besar dengan *stakeholder* dari eksekutif (sesuai SK Bupati Nomor 188.45/115/Bap tentang: Susunan Tim Revisi Renstra Kabupaten Tasikmalaya). Draft ini

selanjutnya akan diajukan ke legislatif sebagai revisi Renstra Kabupaten Tasikmalaya 2001-2005.

Sebelum ada kesepakatan mengenai visi, karena tetap menemui jalan buntu, forum kemudian sepakat membahas misi. Bagi sebagian anggota tim, seperti dari LKaHAM, hal ini dipandang ganjil karena pembicaraan seperti loncat. Menurut mereka bagaimana bisa membahas misi padahal visi yang menjadi acuan belum bisa diputuskan secara tegas. Menjelang berakhirnya pembahasan misi, pada pembahasan keempat pada tanggal 29 April 2003, dari pihak eksekutif, Bupati yang diwakili Asda II menawarkan visi baru yang berbunyi: ”Kabupaten Tasikmalaya yang religius Islami sebagai Kabupaten yang Maju dan Kompetitif dalam Bidang Agribisnis di Jawa Barat Tahun 2010.” Forum nampak menyepakati tawaran ini karena dinilai lebih fokus dan lebih realistis. Meskipun demikian tetap saja ada pihak yang tidak puas, karena menganggap eksekutif telah melakukan intervensi dan menafikan proses panjang yang telah berjalan sejak penjaringan aspirasi masyarakat (sarasehan). Mereka menilai bahwa mereka sesungguhnya telah “dikerjai dan dibohongi”.[30]

Setelah melalui pembahasan yang cukup alot di DPRD akhirnya keluar Rencana Strategis Kabupaten Tasikmalaya Tahun 2001-2005 (Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2003) yang ditandatangani oleh Bupati pada bulan Oktober 2003. Visi yang muncul

30 Wawancara dengan aktivis LKaHAM, 26 Juni 2004. Lebih jelas bisa dibaca dalam “*Proses Revisi Renstra Kabupaten Tasikmalaya Sarat dengan Interfensi,”,* Lingkar Kajian Agama dan HAM, 13 Juni 2003.

setelah direvisi adalah: "Tasikmalaya yang religius Islami, sebagai kabupaten yang maju dan sejahtera, serta kompetetif dalam bidang agrobisnis di Jawa Barat tahun 2010". Dibanding visi pada Rentsra tahun 2001 yang berbunyi: "Tasikmalaya yang religius Islami, sebagai pusat pertumbuhan di Priangan Timur serta mampu menempatkan diri menjadi kabupaten yang maju di Jawa Barat pada tahun 2010", perubahan yang nampak hanya pada kata "sejahtera", "kompetitif" dan "agrobisnis."

Perubahan visi ini diikuti perubahan pada misi, tujuan, sasaran dan indikator-indikator yang lebih spesifik. Pada Perda baru terdapat indikator-indikator pencapaian sasaran sementara pada Perda sebelumnya hanya sasaran saja tanpa indikator. Sepuluh misi yang ada dalam Perda atau Renstra sebelumnya berubah menjadi hanya enam misi. Misi yang sangat terkait dengan visi religius Islami, sebelumnya berbunyi "Menciptakan kualitas kehidupan beragama demi terwujudnya Tasikmalaya menjadi daerah yang Islami," sekarang menjadi "Mewujudkan sumberdaya manusia yang beriman dan bertaqwa, serta berakhlak karimah". Tujuan misi ini yang dulu berbunyi "Mewujudkan perilaku hidup beragama dalam kehidupan sehari-hari", kini menjadi "Meningkatkan pemahaman dan pengalaman ajaran agama". Selanjutnya perbandingan dan perubahan Renstra atau Perda Nomor 3 Tahun 2001 dan Perda Nomor 13 Tahun 2003 dapat dilihat dalam tabel berikut:[31]

31 Perubahan-perubahan lain banyak terjadi terutama pada asumsi-asumsi berkaitan dengan kondisi umum dan analisis

Perda Nomor 03 Tahun 2001	**Perda Nomor 13 Tahun 2003**
Visi: Tasikmalaya yang Religius/Islami, sebagai pusat pertumbuhan di Priangan Timur serta mampu menempatkan diri menjadi kabupaten yang maju di Jawa Barat pada tahun 2010	**Visi:** Tasikmalaya yang Religius/Islami, sebagai kabupaten yang maju dan sejahtera, serta kompetetif dalam bidang agrobisnis di Jawa Barat Tahun 2010
Misi: Menciptakan kualitas kehidupan beragama demi terwujudnya Tasikmalaya menjadi daerah yang Islami	**Misi:** Mewujudkan sumberdaya manusia yang beriman dan bertaqwa, serta berakhlak karimah
Tujuan: Mewujudkan perilaku hidup beragama dalam kehidupan sehari-hari	**Tujuan:** Meningkatkan pemahaman dan pengalaman ajaran agama
Sasaran: 1. Terwujudnya kehidupan yang rukun, aman, dan tertib di Kabupaten Tasikmalaya yang meliputi segenap unsur-unsurnya, mencakup kalangan alim ulama, santri, pemda, masyarakat luas, pelajar dan mahasiswa, akademisi, pengusaha dan DPRD. 2. Berkurangnya segala bentuk penyakit masyarakat diantaranya perjudian, pornografi, prostitusi, pemakaian narkotika dan obat terlarang serta tindak kejahatan lainnya. 3. Meningkatnya kualitas	**Sasaran:** Tertanamnya nilai-nilai agama sebagai landasan moral, spiritual, serta etika dalam kehidupan bermasyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan. **Indikator:** 1. Menurunnya tingkat kriminalitas 2. Meningkatnya kerukunan antar umat beragama dan umat seagama 3. Meningkatnya jumlah pembayar dan nilai zakat, infaq dan shoda-qoh. 4. Meningkatnya legalisasi status tanah wakaf. 5. Meningkatnya jumlah

lingkungan strategis. Hal ini berkaitan dengan angka-angka menyangkut potensi ekonomi, sosial demografi, dan lain-lain. Untuk lebih rinci bisa dilihat Perda Nomor 03 Tahun 2001 dan Perda Nomor 13 Tahun 2003.

pondok pe-santren dan lembaga-lembaga pen-didikan keagamaan 4. Aktivnya kelompok pengajian keaga-maan di seluruh lapisan masyarakat. 5. Beredarnya bukupedoman tuntunan perilaku hidup beragama dalam kehidupan sehari-hari. 6. Terwujudnya tanggungjawab keluarga dalam pendidikan agama. 7. Aktivnya masyarakat dalam memak-murkan mesjid dan sarana keagamaan lainnya. 8. Meningkatnya kualitas sarana dan prasarana keagamaan.	dan nilai partisipasi masyarakat dalam pembangunan sarana dan prasarana keagamaan. 6. Meningkatnya jumlah dan nilai bantuan pemerintah daerah dalam pembangunan sarana dan prasarana keagamaan. 7. Meningkatnya pertisipasi masya-rakat dalam kegiatan keagamaan

D. Beberapa Produk Kebijakan

Dari visi dan misi pembangunan Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya muncul berbagai produk kebijakan dalam bentuk Surat Keputusan, Instruksi, Surat Edaran, Himbauan dan Ajakan. Produk-produk kebijakan pemerintah daerah yang sejalan dengan gagasan penerapan Syari'at Islam di Kabupaten Tasikmalaya ada yang datang dari pihak eksekutif maupun dari masyarakat. Beberapa produk kebijakan tersebut di antaranya sudah muncul sebelum adanya visi Tasikmalaya religius Islami, yaitu pada masa pemerintahan bupati sebelumnya yaitu H. Suljana.

Pada masa pemerintahan Bupati Suljana, telah dikeluarkan Surat Keputusan Bupati Tasikmalaya No. 335/SK-253-Huk/1999 tentang Tim Koordinasi Penertiban Perjudian, Pornografi, Prostitusi, Pemakaian Narkotika dan Obat Terlarang (narkoba). SK ini muncul se-bagai respons terhadap maraknya berbagai kegiatan perjudian, pornografi, prostitusi dan pemakaian narkoba yang sudah sangat meng-ganggu ketertiban masyarakat. Di samping itu SK ini merupakan langkah pencegahan, penertiban, sekaligus penindakan terhadap para pelanggarnya. Karena itulah dalam lampiran yang menyertai SK ini terdapat Komposisi Keanggotaan Tim Koordinasi Penertiban Perjudian, Pornografi, Prostitusi, Pemakai Narkoba Kabupaten Tasikma-laya, yang melibatkan seluruh elemen pemerintahan dan masyarakat, mulai dari Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Kantor Departemen Agama, Mahasiswa, Karang Taruna, Forum Komunikasi Pondok Pesantren, Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI), Kepolisian, Kejaksaan, Denpom, PPNS, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, sampai organisasi-organisasi masyarakat lainnya. Di dalam lampiran surat ini juga disebutkan secara rinci tugas masing-masing pihak terkait.

Selanjutnya Bupati Suljana mengeluarkan surat dengan Nomor: 451/1271/Sos. yang berisi himbauan untuk memakai busana musli-mah kepada walikota dan para pembantu bupati, para kepala dinas, instansi atau bagian, para camat dan camat pembantu serta ketua Dharma Wanita se-Kabupaten Tasikmalaya. Surat yang bertanggal 29 Mei 2000 ini diawali dengan kutipan ayat Al-Qur'an surat al-Ahzab ayat 59 yang

berbunyi "Hai Nabi, katakanlah kepada isteri-isterimu dan anak-anak perempuanmu, serta istri orang-orang yang beriman, hendaklah mereka mengulurkan jilbabnya ke seluruh tubuh mereka, yang demikian itu supaya mereka lebih mudah untuk dikenal, karena itu mereka tidak diganggu".

Pada akhir tahun 2000, Bupati mengeluarkan Instruksi Bupati Tasikmalaya Nomor 11 Tahun 2000 tentang Peningkatan Pemberantasan Kemaksiatan di Kabupaten Tasikmalaya dalam rangka meningkatkan terwujudnya ketentraman dan ketertiban masyarakat yang lebih kondusif. Surat yang ditandatangani tanggal 6 Desember 2000 ini ditujukan kepada Walikota Administratif, para Pembantu Bupati, para Camat dan Camat Pembantu, dan Kepala Bagian Ketertiban selaku Kasat Polisi Pamongpraja Kabupaten Tasikmalaya. Instruksi ini merupakan tindak lanjut dari Instruksi Bupati Nomor 03 Tahun 1999 tentang Penertiban Kegiatan Perjudian, Pornografi, Wanita Tuna Su-sila dan Narkoba. Intinya surat ini meminta agar seluruh elemen ma-syarakat lebih memantapkan koordinasi dan meningkatkan kegiatan pemberantasan kemaksiatan secara konsepsional dan berkesinam-bungan, mulai dari pembinaan, pemantauan dan pengawasan, memotivasi dan mengarahkan masyarakat untuk menjauhi berbagai praktek maksiat.

Pada masa pemerintahan Bupati Tatang Farhanul Hakim, kebi-jakan yang diklaim sejalan dengan visi Tasikmalaya yang religius Is-lami muncul dalam berbagai bentuk dengan muatan atau isi yang berbeda pula. Pada bulan Mei 2001, Bupati mengelurakan Surat Edaran perihal Upaya Peningkatan Kualitas Keimanan

dan Ketakwaan yang ditujukan kepada Kandepdiknas, Kepala Dinas P dan K, Kepala Kandepag, Rektor dan ketua Perguruan Tinggi, pimpinan lembaga pendidikan dan kepala dinas, instansi, dan kantor se-Tasikmalaya. Surat edaran ini sebenarnya merupakan hasil pertemuan yang dihadiri Dinas P dan K, Kandepdiknas, MUI, LPPTQ, BKMD, Kandepag dan unsur-unsur lain yang terkait. Isi surat edaran tersebut memuat beberapa himbauan. Pertama agar calon murid SD atau MI yang beragama Islam sudah memiliki kemampuan membaca Al-Qur'an. Himbauan selanjutnya ditujukan kepada siswa SD, SLTP, SMU/K atau yang sederajat agar mengikuti sekolah agama di antaranya TPA/ TQA/Madrasah diniyah (Awaliyah, Wustho, Ulya). Berikutnya adalah himbauan untuk mmeningkatkan upaya pembinaan keimanan dan ketakwaan melalui wadah-wadah yang ada di sekolah. Keempat adalah anjuran kepada siswi SD, SLTP, SMU/SMK, Lembaga Pendidikan Kursus dan Perguruan Tinggi yang beragama Islam untuk mengenakan pakaian seragam sesuai dengan ketentuan yang menutup aurat. Terakhir adalah himbauan agar para kepala Dinas, Instansi, kantor untuk meningkatkan penyelenggaraan kegiatan pembinaan keimanan dan ketakwaan di antaranya pembinaan baca Al-Qur'an.

Surat edaran di atas kemudian diperkuat dengan keluarnya Keputusan Bupati Tasikmalaya Nomor: 421.2/Kep.326A/Sos/2001 ten-tang Persyaratan Memasuki Sekolah Dasar (SD), Madrasah Ibtidaiyah (MI) dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) di Kabupaten Tasikmalaya. Surat edaran ini berisi enam butir, dan tiga di antaranya memuat butir yang sangat penting.

Pertama, "Dari Keputusan Bupati ini adalah bahwa lulusan SD atau MI yang akan melanjutkan ke SLTP atau MTs harus memiliki sertifikat/STTB/Ijazah Madrasah Diniyah Awaliyah. Selanjutnya surat yang ditandatangani tanggal 29 Desember ini, menyebutkan bahwa secara teknis pelaksanaan butir tersebut diserahkan kepada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dan Kantor Departemen Agama Kabupaten Tasikmalaya.

Pada bulan Desember 2001 muncul Himbauan Bupati Tasikmalaya Nomor 556.3/BN/03/Sos/2001, yang ditujukan kepada para pengusaha/pengelola/pengunjung dan pengguna kolam renang di wilayah Kabupaten Tasikmalaya. Secara tegas himbauan ini didasarkan pada visi Kabupaten Tasikmalaya yang religius Islami sebagai pusat pertumbuhan di Priangan Timur yang maju di Jawa Barat pada tahun 2010, sebagaimana termuat dalam Perda Nomor 3 Tahun 2001. Himbauan yang ditandatangani pada tanggal 31 Desember 2001 tersebut memuat lima hal sebagai berikut:

1. Mengatur jadwal berenang/berkunjung serta petugas kolam re-nang antara laki-laki dan perempuan untuk tidak bersamaan waktunya.
2. Mengupayakan pelatih/instruktur pembimbing dan anak didik agar disesuaikan dengan jenis kelaminnya.
3. Di tempat-tempat kolam renang agar didirikan mushola berikut perlengkapan sholat.
4. Mengingatkan setiap tiba waktu sholat (zhuhur, ashar, maghrib) kepada pengguna dan pengunjung kolam renang.

Memperhatikan etika yang berlaku sesuai dengan kaidah agama.Selanjutnya muncul surat dari Bupati

Tasikmalaya Nomor: 4511/ 1334/Sos yang ditujukan kepada para Asisten dan para Kepala Bagian lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Tasikmalaya. Surat yang berisi ajakan melaksanakan shalat zhuhur dan jumat ini diawali dan diakhiri dengan kutipan ayat Al-Qur'an surat al-Nisa ayat 103 yang artinya, "Sesungguhnya shalat itu kewajiban yang ditentukan waktunya atas orang-orang yang beriman", dan surat al-Ankabut ayat 45, yang artinya, "Sesungguhnya shalat itu dapat mencegah dari perbuatan keji dan munkar." Surat yang ditandatangani tanggal 3 Juni 2002 ini secara eksplisit menegaskan bahwa ajakan ini sebagai realisasi dari visi dan misi Kabupaten Tasikmalaya. Secara rinci surat ini mengajak enam hal. Pertama, tiga puluh menit sebelum waktu shalat agar menyiapkan diri. Kedua menghentikan berbagai aktivitas dan segera menuju mesjid. Ketiga, shalat berjamaah dan melengkapinya dengan shalat qabliyah, ba'diyah serta dzikir. Keempat, khusus untuk shalat jum'at, lima belas menit sebelum adzan diharapkan sudah ada di mesjid. Kelima, setelah ibadah tersebut kembali ke kantor masing-masing. Keenam, agar menciptakan aparat yang uswatun hasanah.

Sejalan dengan surat Bupati di atas, Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya mengirim surta himbauan kepada Asisten/Bagian, Sekwan/Bagian dan Kepala Badan/Dinas/Kantor, Camat di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Tasikmalaya yang berisi himbauan agar menempelkan beberapa himbauan di tempat atau ruangan strategis. Himbauan tersebut masing-masing berbunyi, "Hen-

tikan Kegiatan Begitu Adzan Dikumandangkan dan Segeralah Sholat," dan "Sudahkah Anda Baca Qur'an Hari ini?". Surat ini sebenarnya merupakan bentuk realisasi himbauan Bupati tentang Sholat Dzuhur dan Ashar berjamaah di Mesjid Agung bagi Karyawan/ti di lingkungan Sekretariat Daerah dan sekitarnya serta di lingkungan kerja masing-masing juga dikaitkan dengan visi dan misi Kabupaten Tasikmalaya yang religius Islami.

Produk kebijakan lainnya yang dikaitkan dengan penerapan Syari'at Islam adalah Instruksi Bupati Nomor: 451.12/1889/Sos tentang Peningkatan Kesadaran akan Kewajiban Menunaikan Zakat. Surat yang bertanggal 28 Oktober 2003 ini, seperti surat-surat sebelumnya, juga diawali beberapa ayat Qur'an khususnya berkaitan dengan zakat, dan dikaitkan dengan visi Kabupaten Tasikmalaya yang religius Islami. Instruksi ini ditujukan kepada seluruh jajaran pejabat/pegawai/ profesional di lingkungan Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya. Objek pertama dari instruksi ini diarahkan pada zakat profesi yang bersumber dari gaji atau penghasilan tetap yang diterima setiap bulan yang dimulai sejak bulan Nopember 2003 bertepatan dengan bulan Ramadhan 1424 H. Pelaksanaan instruksi ini diamanakan kepada badan Amil Zakat Cq. Unit Pengumpul Zakat (UPZ), Badan/Dinas/Kantor/Lembaga yang telah dibentuk di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Tasikmalaya.

Produk kebijakan di atas ditanggapi masyarakat secara beragam mulai dari yang memuji sampai mencibir. Bagi mereka yang memuji kebijakan-kebijakan Bupati ini benar-benar sebagai usaha konkrit

untuk menerapkan Syari'at Islam. Hal ini misalnya di-ungkap oleh seorang ustadz/guru diniyah awaliyah di lingkungan Pondok Pesantren Manonjaya. Menurutnya kebijakan dan langkah-langkah Bupati Tasikmalaya yang sekarang ini betul-betul terasa cenderung dan memperhatikan Syari'at Islam sekaligus umat Islam. Ia misalnya menunjukkan bagaimana guru-guru madrasah diniyah mendapat insentif, bangunan madrasah diperbaiki, dan lain sebagainya.[32]

Sedikit berbeda dengan pernyataan di atas, K. H. Zen Zenal Mu-taqien menilai bahwa apa yang dilakukan Bupati saat ini sudah baik hanya saja nilainya masih di bawah "empat" karena masih jauh dari yang diharapkan. Sudah baik karena menurutnya pihak eksekutif su-dah memiliki *political will* dan komitmen untuk memformalkan sebagain dari Syari'at Islam. Hanya saja terlalu banyak kendala untuk terlaksananya penerapan Syari'at Islam di antaranya ketidaksiapan pelaksananya, para penegak hukum, di samping belum adanya "KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Pidana)" Islam yang rinci. Meskipun demikian hal ini tentu harus disyukuri, tetapi dari hasil yang diperoleh dari upaya ini masih sangat kurang dan jauh dari yang seharusnya.[33] Hal senada juga diungkapkan oleh K. H. Asep Maoshul, salah seorang Pimpinan Pondok Pesantren Miftahul Huda Manonjaya.[34]

---

32 Wawancara dengan seorang ustadz/guru Madrasah Diniyah Awaliyah di Ling-kungan Pondok Pesantren Manonjaya tanpa mau menyebut namanya. Wawancara dilakukan pada saat acara penyerahan berbagai bantuan sosial keagamaan yang di-serahkan Bupati kepada berbagai lembaga, individu penerima.

33 Wawancara dengan K. H. Zen Zenal Mutaqien 19 Juni 2004.

34 Wawancara dengan K. H. Asep Maoshul, 17Juni 2004.

Bagi yang kurang setuju, kebijakan-kebijakan Bupati tersebut dianggap terlalu mengada-ada karena himbauan atau ajakan yang dikemukakan hanya bersifat permukaan dan tidak esensial. Menurut aktivis LKaHAM,[35] NAHDINA[36], dan Acep Zamzam Noor,[37] kebijakan-kebijakan tersebut tanpa dihimbau atau diajak oleh Bupati pun semua itu sudah dilaksanakan dan diupayakan oleh masyarakat sendiri. Ibadah shalat, zakat, haji, menutup aurat, dan lain sebagainya sudah terlaksana, tidak perlu dihimbau oleh Bupati. Tanpa himbauan Bupati pun membaca dan belajar Al-Qur'an sudah menjadi tradisi orang Sunda sejak anak berumur tujuh tahun.[38] Kalaupun Bupati mau memberikan himbauan, ajakan atau instruksi semestinya berkaitan dengan pemberantasan KKN, menekan sekecil mungkin tingkat kebocoran yang terus berlangsung. Secara spesifik Acep menegaskan kalau memang mau dan sungguh-sungguh terapkan hukum potong tangan bagi mereka yang korupsi.

Menurut Djudju Zubaidah dari NAHDINA, mewujudkan visi re-ligius Islami, membutuhkan proses dan tidak *ujug-ujug* (tiba-tiba). Kalau ada aturan atau himbauan tanpa adanya kondisi yang mendukung untuk itu tentu akan percuma. Akan dianggap angin lalu begitu saja dan ini sebetulnya akan menurunkan

35 Wawancara dengan aktivis LKaHAM, 25 Juni 2004

36 Wawancara dengan Djudju Zubaidah Ketua NAHDINA, Cipasung, 26 Juni 2004.

37 Wawancara *Pikiran Rakyat* (21 Juli 2002) dengan Acep dalam "Berakhir Pekan de-ngan Acep Zamzam Noor.

38 *Usulan Perubahan Perda Nomor 03 Tahun 2001 tentang Rencana Strategis Kabupaten Tasikmalaya Tahun 2001-2005*, LKaHAM Tasikmalaya.

wibawa pemerintah itu sendiri. Semestinya, tegas Djudju, visi religius Islami itu harus dimulai dari bagaimana kita menciptakan kondisi yang religius Islami, tidak serta merta dengan mengeluarkan aturan. Aparat pemerintah dalam hal ini harus lebih dahulu memberi contoh yang paling pertama.[39]

Berkaitan dengan Keputusan Bupati mengenai keharusan memiliki sertifikat madrasah diniyah, aktivis LKaHAM menilai kebijakan tersebut berbahaya dilihat dari beberapa aspek. Pertama, keharusan ini akan menambah beban para orang tua yang sekarang ini memang sudah berat. Ketika seorang anak sekolah di dua tempat berbeda maka dipastikan akan menambah beban biaya kehidupan keluarga tersebut. Terkecuali bila biaya pendidikan di negeri ini murah atau bahkan gratis. Dari sisi lain intervensi dan keterlibatan pemerintah dalam mengatur semua itu akan mengakibatkan benturan budaya merusak sendi-sendi kehidupan dan keharmonisan masyarakat yang sudah berjalan. Artinya apa yang dihimbau oleh Bupati ini sudah ada dan berjalan di masyarakat biarkan berjalan. Karena ketika pemerintah turut campur terlalu dalam akan menimbulkan ketergantungan kepada pemerintah dan berujung pada lemahnya dan menurunnya partisipasi masyarakat dalam bidang tersebut.[40]

Dari aspek pengawasan dan sanksi bagi pelanggar kebijakan pe-merintah Bupati ini masih sangat lemah. Ia menegaskan bahwa diri-nya bukanlah Bupati Islam,

---

39 "Perjuangan Keadilan Gender bagi Perempuan, Harus Diperjuangkan oleh Para Perempuan itu Sendiri" dalam *Lingkar,* VII/XII/2003.

40 Wawancara dengan aktivis LKaHAM, 25 Juni 2004.

tetapi Bupati Tasikmalaya, yang masih jauh dari keadaan yang ideal dan seharusnya. Karena seperti diakui oleh Bupati Tatang Farhanul Hakim, pemerintah tidak memiliki penegak dan perangkat hukum atau sanksi yang jelas.[41] Kepolisian dan kejaksaan menemukan kesulitan untuk menerapkan Syari'at Islam pada sistem hukum nasional yang ada. Pada titik inilah kemudian gagasan penerapan Syari'at Islam menemukan hambatan terbesar yang membutuhkan kajian lebih jauh dan mendalam.

F. Penutup

Perjalanan wacana penerapan Syari'at Islam di Kabupaten Tasikmalaya telah memperlihatkan bagaimana proses yang telah dan terus berlangsung, siapa saja yang menjadi pendukung utama sekaligus para penolaknya. Dari sisi historis dan ideologis ditemukan fakta bahwa memang Kabupaten Tasikmalaya memiliki keterkaitan erat dengan gagasan Islam formal yang diproklamirkan oleh gerakan DI atau NII. Gagasan penerapan Syari'at Islam di Tasikmalaya dan Garut, sebagai pusat munculnya gerakan DI, sekalipun dari masa ke masa mengalami penekanan tetap hidup di dalam masyarakat.

Para pejuang dan pendukung gagasan penerapan Syari'at Islam di Tasikmalaya berasal dari berbagai kalangan mulai dari pesantren, kyai dan santrinya, partai politik Islam, dan organisasi kemasyarakatan dan kepemudaan Islam. Di kalangan pondok pesantren

41 Wawancara dengan Bupati Tasikmalaya, tanggal 18 Juni 2004.

pendukung gagasan penerapan Syari'at Islam datang baik dari pesantren yang memiliki jumlah santri yang cukup "besar", ratusan bahkan ribuan santri, maupun dari pesantren yang relatif "kecil" dari jumlah santrinya, yakni hanya puluhan orang santri saja. Kelompok kedua, yakni pesantren-pesantren kecil memiliki porsi yang sangat besar dalam mendukung arus formalisasi Syari'at Islam ini. Kelompok yang "nyaring" dan "lantang" menyuarakan gagasan ini datang dari para kyai yang relatif lebih muda bila dibanding dengan para kyai sepuh. Suara-suara penerapan Syari'at Islam dari pesantren-pesantren tua dengan kyai-kyai sepuh yang kharismatik kurang terdengar.

Ada beberapa alasan mengapa pesantren kecil dan kyai-kyai muda. Pertama, para kyai muda ini seiring dengan jiwa dan tantangan yang dihadapi mereka lebih "berani". Dari sisi jumlah santri para kyai muda ini boleh jadi memiliki kepercayaan diri dan keberanian menanggung resiko yang mungkin muncul karena *nothing to loose*. Pada tingkat tertentu para kyai muda ini hidup pada situasi yang berbeda di mana mereka harus tampil dengan karakteristik yang berbeda pula. Terakhir dan paling penting adalah kecenderungan "nostalgik" para kyai muda ini akan para pendahulunya, gurunya, orang tuanya yang dahulu berjuang dalam gerakan DI. Hal ini ditunjukkan dengan adanya kebanggan terhadap DI yang muncul dalam ungkapan "anak" atau "murid" DI, atau "mantan jabal".

Dari kalangan partai politik dukungan terhadap gagasan penerapan Syari'at Islam datang dari PPP dan

PBB. Kedua partai ini secara tegas menyuarakan gagasan tersebut pada berbagai kesempatan, baik dalam kampanye, dalam forum-forum diskusi atau bahkan di ruang rapat dan sidang DPRD. Di antara organisasi masyarakat Islam yang mendukung penerapan Syari'at Islam adalah Persis, GPI, FPI, Tholiban dan lain-lain. Secara umum mereka berkeyakinan bahwa penerapan Syari'at Islam adalah solusi dari berbagai krisis yang melanda negeri ini.

Mereka yang menolak atau yang mempertanyakan berasal dari kalangan Nahdlatul Ulama (NU) khususnya dari kalangan muda. Butir utama yang disuarakan oleh kelompok ini adalah bahwa jangan sampai agama menjadi alat kekuasaan. Karena ketika itu terjadi menurut mereka agama akan menjadi justifikasi terhadap berbagai bentuk kekerasan dan penindasan suatu kelompok kepada kelompok lainnya. Ketika Syari'at Islam diformalkan di tengah masyarakat yang multireligius dipastikan, menurut mereka akan menomorduakan warga penganut agama lain dalam menentukan kebijakan. Paling tidak mereka akan termarginalisasi.

Dari proses dialektika yang berlangsung, di berbagai kalangan muncul perubahan dalam melihat gagasan penerapan Syari'at Islam ini. Di kalangan yang memperjuangkan Syari'at Islam muncul kesadaran bahwa penerapan Syari'at Islam ternyata tidak semudah membalikkan telapak tangan. Artinya penerapan Syari'at Islam harus dilakukan secara bertahap dan perlu dikaji secara mendalam. Hal ini disadari betul ketika gagasan penerapan Syari'at Islam ini pada tataran aplikasi dihadapkan pada banyak

kendala, baik yang menyangkut konsep, perang-kat hukum maupun kesiapan masyarakat itu sendiri.

Dari seluruh proses yang telah dan terus berjalan ada benang merah yang sama, yakni bahwa tidak ada penolakan terhadap Syari'at Islam. Perdebatan yang muncul lebih pada cara atau tahap penerapannya. Pada tingkat ini mereka yang nampak menolak mengajukan gagasan bahwa cara yang harus dilakukan harus tetap demokratis dengan tetap berpegang kepada kaidah umum yang universal seperti keadilan, HAM. Mereka juga mengajukan cara dan tahapan yang lebih kultural dimana ajaran Islam internalisasikan dalam sistem nilai dan tradisi masyarakat.

Kecenderungan dan prospek penerapan Syari'at Islam ke depan akan sangat dipengaruhi oleh banyak faktor. Gagasan penerapan Syari'at Islam diduga akan tetap ada dan boleh jadi akan lebih keras lagi ketika kondisi sosial ekonomi dan politik bangsa ini tidak mengalami perubahan yang berarti. Hal ini bisa dipahami karena ternyata bila dilihat lebih dalam gagasan penerapan Syari'at Islam dianggap sebagai "*panacea*" (obat mujarab) untuk semua problem kehidupan. Atau dalam kacamata yang lain penerapan Syari'at Islam diyakini sebagai "Ratu Adil" yang akan menyelamatkan bahtera kehidupan bangsa ini. Keyakinan seperti ini secara sadar atau tidak selalu muncul dalam ungkapan bahwa Syari'at Islam adalah "solusi satu-satunya agar bangsa ini ke luar dari krisis multidimensional yang tengah berlangsung.

Bila kondisi bangsa ini ke depan lebih baik, gagasan penerapan Syari'at Islam boleh jadi akan tetap ada tetapi akan sangat berbeda baik dari sisi

muatan maupun cara artikulasinya. Ketika perangkat hukum nasional serta tatanan kehidupan masyarakat makin baik dan mapan, ke depan, gagasan penerapan Syari'at Islam akan diartikulasikan dengan cara yang lebih etis dan arif. Berdasarkan pelajaran yang telah dilalui, gagasan penerapan Syari'at Islam dari sisi muatan akan lebih inklusif dan ramah seiring meningkatnya kesadaran dan pengetahuan masyarakat baik menyangkut ajaran Islam itu sendiri maupun kesadaran hidup berdemokrasi. Untuk itu perlu upaya dari semua pihak, khususnya kalangan agamawan dan dunia pendidikan untuk dengan kesadaran penuh "mencerdaskan seluruh aspek dan potensi kehidupan bangsa".

Daftar Pustaka

Adil "NII Riwayatmu Kini". 15 September 2000.

Bambang S. Setiawan. 2001. 'Tasikmalaya Kota Dasanama'. *Priangan*, 21 September 2001.

Bulletin Lingkar. 2002. "Tasikmalaya dalam Berbagai Perspektif (Strategic Planning LKaHAM)". 01/II/2002.

Bulletin Lingkar, "Perjuangan Keadilan Gender bagi Perempuan Ha-rus Diperjuangkan oleh Para Perempuan itu Sendiri" VII/XII/ 2003.

Eep Saefudin. 2001. "Mengungkapkan Sejarah Kelahiran Tasikmala-ya, Danau atau Keusik?", dalam *Sakti,* 8 Agustus 2001.

Emerson, Donald K. 1981. "Islam in Modern Indonesia Political Im-passe, Cultural Opportunity ", dalam Phillip H. Stoddrad *et al.* (eds.) *Change and The*

Muslim World, New York: Syracuse University Press.

Eri Mulyani. 2003. "Antara Hari Jadi Cimahi dan Tasikmalaya", da-lam *Pikiran Rakyat.* 2 Nopember 2003.

Haedar Nashir. 2004. "Kerbau Pulang Kandang", dalam Harian *Re-publika,* 4 Juli 2004.

Jaringan Kajian Islam dan Advokasi Perempuan. *Perempuan dalam Arus Formalisasi Syari'at Islam di Tasikmalaya* (Makalah dalam Seminar "Perempuan dan Arus Formalisasi Syari'at Islam, Belajar dari Tasikmalaya, Garut, Cianjur, dan Banten, 26 April 2004).

Kompas. "Otonomi Daerah, Formalisasi Syari'at Islam, dan Posisi Pe-rempuan". 4 Mei 2004.

Lingkar Kajian Agama dan Hak Asasi Manusia (LKaHAM). *Naskah Akademik (Counter Legal Drafting) Kritik terhadap Perda Nomor 3 Tahun 2001tentang Renstra Kabupaten Tasikmalaya Tahun 2001-2005.*

Lingkar Kajian Agama dan Hak Asasi Manusia (LKaHAM). *Usulan Perubahan Perda Nomor 3 Tahun 2001 tentang Rencana Strategis Kabupaten Tasikmalaya Tahun 2001-2005.*

Persada. "Visi Tasik Meningkatkan Akhlaqulk Karimah". Nomor 157 Nopember 2001.

Pesantrend. 'Islamisasi Perjotelan dan Pariwisata'. 10 Juli 2000.

Pesantrend. "Buat Jajak Pendapat Warga Tasik, Jangan-jangan Hanya Segelintir Orang". 24 Juli 2000.

Pesantrend. "Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra: Dukung Syari'at Islam Berlaku". 24 Juli 2000.

Pesantrend. "Aksi Tholiban: Hancurkan Miras di Gedung Dewan". 10 Agustus 2000.

Pesantrend. "Perda 001: Pelaksanaannya Nol Besar" 10 Agustus 2000.

Pesantrend. "Pengajian Bulanan PHRI dan FBPIT". 10 Agustus 2000.

Pesantrend, '"Perda 001 Atung-atung Ae, Perda Babak ke-2 Godok Mi-numan Keras". 21 Agustus 2000.

Pesantrend, "Dengar Pendapat FBPIT dengan DPRD: Bebaskan Kota Santri dari Alkohol". 21 Agustus 2000.

Pikiran Rakyat , "PAD Tasik Terendah di Jawa Barat".

Pikiran Rakyat, "Berakhir Pekan dengan Acep Zamzam Noor, 'Ba-nyak Pesantren Mendukung Partai'." 21 Juli 2002.

Priangan, "Religius Islami Terlalu Emosional: Visi Tasik Harus Di-ubah." 17-20 Agustus 2001.

Priangan. "Penetapan Hari Jadi Tasik Sudah Final" 18 Agustus 2001.

Priangan. "Visi Tasik rancu?". 22-24 Agustus 2001.

Priangan, "Kecil Peluang SI di Tasik: Kalau Dipaksakan akan Terjadi Benturan". 29-31 Agustus 2001.

Priangan, "FPP Siap Boikot Raperda Miras". 17 September 2001.

Priangan, "Rentsra Pemkab Tasik Diminta Diubah". 8-10 Febuari 2003.

Priangan, "Lewat Puisi, Seniman Kritisi Renstra". 11-14 Febuari 2003.

Rencana Strategis Kabupaten Tasikmalaya tahun 2001-2005 (Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya Nomor 3 Tahun 2001). Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya, 2001.

Rencana Strategis Kabupaten Tasikmalaya tahun 2001-2005 (Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya Nomor 13 Tahun 2003). Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya, 2003.

Ridwan. M. 2001."Hari Jadi Kabupaten Tasik ke-890 Kado Istimewa bagi Tatang", dalam *Priangan.* 18 Agustus 2001.

Suara Publik, "Razia' para Santri tak Didukung Aparat: Prostitusi Ja-lanan kambuh Kembali". 8 Mei 1999.

Suara Publik, "Bagi Pelaku Prostitusi Dipenjara Plus Denda Rp. 5 Juta". 16 Februari, 2000.

Suara Publik, "AMUNISI Ultimatum Pemda Tasikmalaya: Aparat Le-gitimasi Perjudian & Prostitusi". 8 Juli 1999.

Suara Publik, "Aparat Tak Sungguh-sungguh: Ulama & Santri Perangi Kemasiatan". 6 Agustus 1999.

Unang Sunardjo, R. *et al*. 1975. *Hari Jadi Tasikmalaya*. Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Tasikmalaya.

Unang Sunaryo dan M. Ridwan. 2003. "Antara Hari Jadi Cimahi dan Tasikmalaya", dalam Harian *Pikiran Rakyat*. 1 April 2003.

Zen, M. T. 1968. "Seribu Gunung di Priangan Timur", dalam *Intisari.* Nomor 6 Agustus 1968.

PEMBERLAKUAN SYARI'AT ISLAM DI GARUT: GERAKAN SUPERFISIAL NEOFUNDAMENTALISME ISLAM

Drs. Moeflich Hasbullah, MA

A. Pendahuluan

Gerakan reformasi politik yang telah menumbangkan pemerin-tahan Orde Baru, Soeharto, dari panggung kekuasaannya tahun 1998, telah melahirkan 'ledakan emosi massa tak terkendali' yang muncul dalam berbagai luapan eforia. Ledakan itu terjadi dalam masa transisi pemerintahan dari sistem represif-otoriter ke demokratis antara tahun 1998 sampai akhir 2002. Selama Orde Baru, kemerdekaan berekspresi, beragama dan berbeda pendapat yang alami terkungkung dalam angkuhnya jargon-jargon 'bhineka tunggal ika', 'stabilitas nasional', 'pembangunan ekonomi', 'Pancasila', 'dwi fungsi ABRI', dan sejenisnya. Begitu Orde Baru runtuh, ledakan massa tidak terkendali dalam ruang publik jagat nusantara. Ledakan sosial itu meletus dalam deretan peristiwa: kerusuhan etnis antara suku Dayak dengan Madura di Kalimantan; konflik atas nama agama yang berkepanjangan di Ambon dan Poso; pembantaian massal di Situbondo; penjarahan pusat-pusat kapitalisme (kerusuhan Mei di Jakarta) sebagai akibat

dari ketimpangan kebijakan pemerintah di bidang ekonomi; kekecewaan lokal terhadap pemerintah pusat (Aceh, Riau, Tasikmalaya, Papua) dan sebagainya. Masa transisi yang meresahkan tersebut relatif mereda sampai akhir tahun 2002, dan sejak itu, walaupun belum sepenuhnya pulih, kondisi berangsur-angsur kembali ke situasi normal.

Setelah rentetan peristiwa tersebut berlalu, muncullah harapan-harapan baru rakyat Indonesia di seluruh penjuru negeri: demokratisasi politik, perbaikan ekonomi, pemberantasan korupsi, kebebas-an pers, supremasi hukum dan keadilan sosial, otonomi daerah dan seterusnya. Bagi sebagian kalangan Islam yang disebut komunitas Islam politik (*political Islam*) yang berbasis ideologi Islam, gerakan reformasi dan jatuhnya rezim Soeharto seperti membangkitkan kenangan memori kolektif mereka yang sudah lama terkuburkan: Negara Islam, Piagam Jakarta atau pemberlakuan Syari'at Islam dalam komunitas Muslim. Partai Bulan Bintang (PBB) pimpinan Yusril Ihza Mahendra, yang ditengarai sebagai "reinkarnasi" dari partai Islam Masyumi tahun 1950-60an, jelas-jelas mengagendakan diberla-kukannya Syari'at Islam di Indonesia. Ia bersemangat akan memperjuangkan kembali Piagam Jakarta agar menjadi bagian dari Pembukaan UUD 1945. Walaupun dilakukan dengan cara-cara demokratis dan konstitusional, Yusril bertekad tidak akan mundur memperjuangkan Piagam Jakarta sebagai hasil dialog antara kelompok nasionalis dengan Islam.[1] Tetapi

1Lihat Situs *Tokoh Indonesia. Com*. Yusril menyeru, "tidak akan surut sedikit pun dari pendiriannya memperjuangkan Piagam

perjuangan tersebut belum menemukan hasilnya. Dalam kesempatan besar ketika UUD 1945 diamandemen dalam Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) tahun 2000 lalu, gagasan pemberlakuan kembali Piagam Jakarta tidak mendapat dukungan luas. Mayoritas fraksi-fraksi dalam sidang istimewa itu menyatakan keberatannya.

Sebagai memori kolektif yang masih mengendap kuat di dalam ingatan dan alam pikiran kelompok Islam politik, kegagalan memperjuangkan Piagam Jakarta dalam sidang istimewa MPR, tidak lantas menyurutkan langkah mereka. Di level *grassroot* di daerah-daerah, gagasan itu tetap hidup bahkan lebih kondusif untuk direalisasikan. Diinspirasikan oleh kasus Aceh, beberapa daerah di Indonesia yang pengaruh Islamnya relatif kuat seperti Sulawesi Selatan, Jawa Barat dan Riau muncul ke permukaan dalam bentuk tuntutan penerapan dan pemberlakuan Syari'at Islam di daerahnya masing-masing. Di Jawa Barat, gagasan pemberlakuan Syari'at Islam muncul di lima kabupaten: Sukabumi, Cianjur, Garut, Tasikmalaya, dan Ciamis. Gagasan penerapan Syari'at Islam di kabupaten-kabupaten ini diperjuangan dalam semangat, volume, dan kekuatan yang berbeda-beda sesuai dengan kondisi lingkungan sosial, kultur, politik dan kesiapannya masing-masing. Di Kabupaten Cianjur dan Garut, Syari'at Islam sudah dideklarasikan secara formal, sementara di Sukabumi, Tasikmalaya, dan

---

Jakarta secara demokratis dan konstitusional untuk dimasukkan dalam Pasal 29 Ayat (1) UUD 1945 sehingga bunyinya menjadi, 'negara berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa dengan Kewajiban Menjalankan Syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya'.

Ciamis baru berupa gagasan, rencana, dan sosialisasi. Di antara lima kebupaten itu, dari aspek dukungan birokrasi, pemerintahan dan unsur-unsur masyarakat yang terlibat, tampaknya Kabupaten Garut adalah yang arusnya paling kuat. Unsur-unsur legislatif, eksekutif dan yudikatif di Kabupaten Garut beriring bersama sepakat mengusung gagasan penerapan Syari'at Islam.[2]

Mengenai tuntutan ini, menarik diajukan beberapa pertanyaan. Apakah tuntutan penegakkan Syari'at Islam di berbagai daerah di In-donesia adalah aspirasi murni atas dasar kesadaran agama ingin menjalankan sistem hukum Islam dalam negara kesatuan Republik Indonesia? Apakah penegakkan Syari'at Islam merupakan aspirasi umat Islam secara keseluruhan atau hanya keinginan segelintir kelompok elite agama? Bila hanya gagasan kelompok elite, apakah mereka sungguh-sungguh ingin membawa masyarakat pada penerapan Syari'at Islam dalam kehidupan atau hanya memanfaatkan isu ini untuk kepentingan posisi dan kekuasaan karena peran mereka yang terpinggirkan? Apakah kembalinya kepada sistem Islam adalah penolakan terhadap sistem kehidupan sekuler? Apakah yang mereka fahami dan mereka maksud dengan Syari'at Islam? Sejauhmana penerapan Syari'at Islam itu telah mampu terealisir dan dimungkinkan berlaku dalam sistem hukum dan perundang-undangan di Indonesia? Sejauh manakah masyarakat pendukung Syari'at Islam mengetahui bahwa Indonesia sudah

2 Dalam deklarasi penerapan Syari'at Islam di Garut yang dibacakan tanggal 1 Mu-harram 1423 H./15 Maret 2002 M. ketiga unsur kekuatan politik turut menandata-ngani naskah proklamasi.

banyak mengadopsi nilai-nilai hukum Islam sehingga persoalannya bukan lagi perlunya penerapan Syari'at Islam melainkan komitmen, aplikasi dan tegakknya supremasi hukum? Sejauhmana struktur sosial di daerah dan struktur kesadaran masyarakat memungkinkan bagi pelaksanaan Syari'at Islam? Jawaban-jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut dari wawancara terhadap tokoh-tokoh masyarakat lewat sebuah penelitian akan menjadi informasi penting dan berharga untuk mengukur kesadaran agama, tingkat pemahaman syari'at, partisipasi politik, kemurnian aspirasi dan kemungkinan pelaksanaan Syari'at Islam di daerah-daerah di Indonesia.

Penelitian ini mengambil sampel di wilayah Priangan Timur de-ngan fokus di Kabupaten Garut.[3] Garut menjadi penting karena be-berapa pertimbangan. Pertama, Kabupaten Garut dan Wilayah Pria-ngan Timur secara umum, sepanjang sejarahnya adalah daerah de-ngan pergolakan politik yang tinggi dan dikenal sebagai daerah historik pemberontakan Islam sejak pemberontakan Cimareme (1919), perlawanan K. H. Yusuf Taujiri (Cipari) terhadap Belanda, pemberontakan K. H. Zaenal Mustofa

3 Garut adalah sebuah kabupaten yang terletak di Priangan Timur Provinsi Jawa Ba-rat, dengan luas areal kira-kira 306.519 ha (3.065,19 km²) atau sebesar 6,94% dari luas wilayah Jawa Barat. Kabupaten Garut terdiri atas 31 kecamatan (sedang dime-karkan menjadi 37 kecamatan) dan 403 desa. Secara administratif masuk ke wilayah V Priangan. Posisi kabupaten ini, di barat berbatasan dengan Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Bandung, di utara berbatasan dengan Kabupaten Sumedang, di sebelah Timur dengan Kabupaten Tasikmalaya dan di selatan berbatasan langsung dengan Samudera Indonesia.

Singaparna (Tasikmalaya) terhadap pemerintahan pendudukan Jepang, sampai gerakan DI/TII Kartosuwiryo tahun 1948. Era reformasi, geliat gerakan Islam muncul lagi di kabupaten ini dengan dideklarasikannya penerapan Syari'at Islam ta-hun 2002. Kedua, Garut adalah sebuah kota *santri*, dengan prosentase penganut Islamnya hampir 100%. Ketiga, Garut bisa disebut miniatur Indonesia untuk keragaman gerakan dan organisasi Islam. Hampir semua gerakan Islam yang ada di Indonesia terdapat perwakilannya di Garut mulai dari ormas sosial agama dan pendidikan (NU, Muhammadiyah, Persis); ormas kader (HMI, PMII, IMM, Anshor); gerakan "sempalan" seperti Ahmadiyah; gerakan eksklusif seperti Majelis Mujahidin Indonesia dan Ikhwanul Muslimun; gerakan Islam garis keras semacam Front Pembela Islam (FPI), Lasykar Jihad, dan Hizbut Tahrir; sampai gerakan bawah tanah yang misterius seperti DI dan NII. Dalam heterogenitas kelompok Islam seperti ini, adalah menarik melihat bagaimana persepsi, respons, tanggapan dan penghayatan serta dukungan mereka terhadap pemberlakuan Syari'at Islam yang sudah dideklarasikan di Kabupaten Garut. Namun sebelumnya, untuk melihat gambaran potensi, prospek dan konteks yang akurat dalam memahami gerakan Syari'at Islam, perlu digambarkan terlebih dahulu profil kontemporer Kabupaten Garut.

B. Gerakan Penerapan Syari'at Islam

Mengapa muncul kembali arus idealisasi syari'ah dalam jagat politik negeri ini? Jawabannya tentu saja

adalah sebagai "konsekuensi dari penemuan kembali kebebasan ruang publik, yang memungkinkan pemberontakan gagasan-gagasan yang 'terpinggirkan' (*subaltern*). Dalam ruang publik yang demokratis, orang bisa memperjuangkan gagasan atau ideologi apa saja sepanjang dilalui tanpa jalur kekerasan."[i] Tetapi, "penemuan kembali kebebasan ruang publik" ini hanya sebagai medan ekspresi. Energi yang mendorong masuk ke dalam ruang publik itu sendiri adalah persoalan lain, yaitu rasa frustrasi masyarakat atas berbagai persoalan sosial politik ekonomi yang menggumpal dan tak menemukan penyelesaiannya selama kurun Orde Baru. Fenomena psikologis massa itulah yang terlihat di balik deklarasi penerapan Syari'at Islam di Garut.

Pemberlakuan Syari'at Islam itu dideklarasikan tanggal 1 Muharram 1423 H. (15 Maret 2002 M.) bertempat di Lapangan Oto Iskan-dar Dinata dihadiri oleh ribuan umat Islam.[4] Munculnya semangat menerapkan Syari'at Islam di Garut dipastikan merupakan imbas atau pengaruh dari beberapa daerah yang sudah lebih dulu menyatakan dan sedang memperjuangkan berlakunya Syari'at Islam seperti Aceh, Sulawesi Selatan, Cianjur, Banten dan lainnya.[5] Naskah deklarasi ditandantangani oleh Bupati Garut

---

4 Sejauh ini tidak ada angka pasti berapa jumlah orang yang menghadiri deklarasi tersebut. Karenanya kemudian, berbagai informasi dan kesan muncul dari berbagai pihak menggambarkan suasanan deklarasi itu. Kesan yang muncul sangat kuat dipengaruhi oleh posisi seseorang dalam pro-kontra deklarasi Syari'at Islam itu. Misalnya, dari kelompok yang pro, suasana sangat meriah dan yang hadir jumlahnya besar, mencapai ribuan. Sebaliknya menurut kelompok yang kontra, jumlah tidak sampai ribuan hanya ratusan sebab yang hadir hanya sekitar seperempat lapangan alun-alun Garut. Itu pun, tidak berarti semuanya menunjukkan dukungan, massa yang berkerumun itu sebagiannya adalah masyarakat biasa yang ingin menonton suasana deklarasi itu.

5 Menurut cerita Agus Al-Fadz, anggota KPSI, anggota HMI dan saksi deklarasi, munculnya ide Syari'at Islam di Garut sebenarnya dipicu oleh peristiwa sederhana yang terjadi di kampus Universitas Garut (UNIGA). Suatu hari ada demonstrasi menuntut dicabutnya Perda (Perda) Nomor 6 Tahun 2000 tentang Ketertiban Umum. Aksi demo itu digelar oleh kelompok GMNI, PRD, PPMG dan dihadiri pasukan para pedagang kaki lima (PKL). Surat tuntutannya ditandatangani oleh Fraksi PDIP. Para aktifis Islam kemudian merespons aksi itu dengan mengadakan rapat di sekretariat HMI Cabang Garut. Dalam rapat, sebagian ingin mengukuhkan Perda tersebut, sebagian lagi menginginkan langsung melemparkan ide yang lebih besar yang sedang aktual di kalangan umat yaitu Pemberlakuan Syari'at Islam. Gayung bersambut. Setelah sosialisasi, persetujuan datang dari beberapa kalangan Islam lain. Sejak itulah ide Syari'at Islam menggema di Garut (Wawancara tanggal 28 Juni 2002).

Drs. H. Dede Satibi, Ketua DPRD Drs. Mahyar Swara, SH, dan semua fraksi DPRD, yaitu fraksi: Golongan Karya, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Fraksi Gabungan, TNI, Partai Ke-bangkitan Bangsa (PKB) dan PKP, serta Koordinatror KPSI, K. H. Endang Yusuf Djunaedi. Dengan kata lain, unsur-unsur legislatif dan eksekutif menyapakati deklarasi. Kemudian, dalam berita acara serah terima, selain Bupati, Ketua DPRD dan koordinator KPSI, terdapat enam orang saksi yang turut menandatangani yaitu Ahmad Sumargono (PBB), Drs. H. Djohan Jauhari (Praktisi Hukum), Habib Muhammad Rizieq (Front Pembela Islam), Habib Idrus H. Alatas, K. H. Muhammad Qudsi (Wakil Ketua PPP Jawa Barat) dan Drs. K. H. Asep Saefuddin Musaddad (Ketua FPI Jawa Barat).

1. Deklarasi Pembentukan LP3SyI

Berdasarkan teks yang dibacakan tanggal 1 Muharram 1423 H. (15 Maret 2002 M.), penerapan Syariat Islam di Kabupaten Garut bukan diberlakukannya hukum atau Syari'at Islam sejak dideklarasikan, melainkan deklarasi penerapan Syari'at Islam melalui pembentukan Lembaga Pengkajian Penegakan dan Penerapan Syari'at Islam (LP3SyI). Jadi sifatnya tidak langsung. Untuk menuju penerapan Syari'at Islam, dibentuk terlebih dahulu sebuah lembaga yang akan memproses cita-cita itu. Teks naskah pembentukan lembaga inilah yang dibacakan di lapangan Otto Iskandar Dinata, Garut.

Bismillahirrahmanirrahim

Raditubillahi Rabba, wa bil Islami Dina, wa bi Muhammadin Nabiya wa Rasula bi ara-at min kulli dini yukhalafu dinul Islam

SERAYA MEMOHON RAHMAT DAN RIDHA ALLAH SWT. KAMI UMAT ISLAM KABUPATEN GARUT YANG TERGABUNG DALAM BERBAGAI KEKUATAN SOSIAL POLITIK SEPAKAT MENENTUKAN SIKAP UNTUK MENDEKLARASIKAN HAL-HAL SEBAGAI BERIKUT:
PERTAMA, BAHWA SEBAGAI UPAYA UNTUK MEWUJUDKAN MASYARAKAT GARUT PANGIRUTAN YANG TATA TENGTREM KERTA RAHARJA MENUJU RIDHA ALLAH DALAM WADAH NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA YANG BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA, MAKA PENGAMALAN SYARI'AT ISLAM BAGI PARA PEMELUKNYA MERUPAKAN SUATU KEWAJIBAN.
KEDUA, BAHWA PENERAPAN DAN PELAKSANAAN SYARI'AT ISLAM DI KABUPATEN GARUT MERUPAKAN REALITAS ASPIRASI YANG PERLU DIPERHATIKAN DAN DITINDAKLANJUTI.
KETIGA, BAHWA PENYEBARLUASAN DAN PENEGAKAN SYARIAT ISLAM WAJIB DILAKSANAKAN DENGAN SEBAIK-BAIKNYA DAN PENUH TANGGUNG JAWAB.
KEEMPAT, BAHWA UNTUK TERCAPAINYA PENERAPAN DAN PENGAMALAN SYARI'AT ISLAM DI KABUPATEN GARUT, DIPERLUKAN SUATU PROSES PENGKAJIAN YANG MENDALAM SEJALAN DENGAN DINAMIKA PERUBAHAN TATANAN SOSIAL DAN BUDAYA MASYARAKAT.
MAKA UNTUK TERCAPAINYA TUJUAN TERSEBUT DENGAN BERTAWAQAL KEPADA ALLOH SWT, KAMI SEPAKAT MENDEKLARASIKAN "PENEGAKAN DAN PENERAPAN SYARI'AT ISLAM", MELALUI:

LEMBAGA PENGKAJIAN PENEGAKAN

DAN PENERAPAN SYARI'AT ISLAM (LP3SyI)

SEMOGA ALLOH SWT MEMBERKATINYA DAN SENANTIASA MENCURAHKAN TAUFIQ DAN HIDAYAHNYA KEPADA KITA SEKALIAN. AMIN.

GARUT, 1 MUHARRAM 1423H
15 MARET 2002M

Para penggagas menyadari betul bahwa penerapan Syari'at Islam atau hukum Islam tidak bisa langsung tapi memerlukan kesiapan, proses, kajian yang mendalam, sosialisasi dan sebagainya. Disepakatinya pembentukan LP3SyI ini merupakan hasil tawar-menawar *(bargaining)* antara desakan para penggagas dengan pihak penyelenggara pemerintahan Garut. Lembaga ini bertangggung jawab memproses pelaksanaan penerapan Syari'at Islam. Melalui lembaga ini, potensi umat Islam Garut untuk menerapkan Syari'at Islam dikaji kemungkinan-kemungkinannya, langkah-langkahnya, prioritasnya, hambatan-hambatannya dan seterusnya.

2. Dasar Hukum dan Tujuan Pelaksanaan Syari'at Islam

Dalam "Format Dasar Pelaksanaan Syari'at Islam", dokumen enam halaman yang dikeluarkan pada bulan Februari 2002 M. (Dzulqaidah 1422 H.), dicantumkan Dasar Hukum, Tujuan dan Fungsi, Aspek-aspek Pelaksanaan Syari'at Islam serta Tahapan Pelaksanaan dan Skala Prioritas. Dasar Hukum terdiri dari tiga hal: (1) Al-Qur'anul Karim dan Assunah Rasul, (2) Aqwalu Fuqaha, dan (3) Lembar Pengesahan dan Kesepakatan 23 Syawal 1422 H. (7 Januari 2002 M.) antara KPSI atas

nama masyarakat Kabupaten Garut serta seluruh jajaran Pemerintahan Kabupaten Garut (Legislatif dan Eksekutif). Dalam Tujuan dan Fungsi terdapat format dan pola dasar pelaksanaan Syari'at Islam yang bertujuan:

A. Mewujudkan Visi Garut yaitu: "*Garut Pangirutan Tata Tengtrem Kerta Raharja menuju Ridha Allah*".
B. Mewujudkan visi ke depan yang ingin dicapai dalam masa relatif singkat yaitu masyarakat aman tentram yang islami (Garut Kota Santri).
C. Misi yang perlu dilaksanakan antara lain:
   1. Peningkatan sumber daya manusia yang berakhlakul karimah.
   2. Meningkatkan aktifitas dakwah (pendidikan, penyuluhan dan pengkaderan).
   3. Penggalian sumber daya alam sebagai wujud syukur nikmat kepada Allah.
   4. Pemberdayaan ekonomi melalui Konsep Ekonomi Islam.
   5. Penataan manajemen pemerintahan dengan paradigma islami sehingga terwujud pemerintahan Kabupaten Garut yang bersih, berwibawa, dan islami.
   6. Mengkaji dan mengembangkan konsep-konsep islami yang bertahap dan berkelanjutan.

Tentang Kewajiban dan Sasaran Pelaksanaan Syari'at Islam terdapat lima butir:

1. Setiap pemeluk agama Islam wajib menta'ati, mengamalkan dan melaksanakan Syari'at Islam secara kaffah dalam kehidupan sehari-hari dengan tertib dan sempurna.

2. Kewajiban menaati dan mengamalkan Syari'at Islam sebagaimana dimaksud di atas dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari melalui diri pribadi, keluarga, kantor-kantor, masyarakat dan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
3. Institusi masyarakat Muslim dan pemerintahan daerah berkewajiban memajukan keteladanan, mengembangkan dan membina serta mengawasi pelaksanaan Syari'at Islam dengan sebaik-baiknya.
4. Setiap orang atau badan hukum yang berdomisili di Kabupaten Garut wajib menghormati pelaksanaan Syari'at Islam serta menjaga dan menta'ati nilai-nilai kelayakan dan kesopanan dalam pergaulan hidup.
5. Keberadaan agama lain tetap diakui dan pemeluknya dijamin dapat melaksanakan/menjalankan ibadah agamanya, serta siapa pun yang berkunjung dan atau singgah di Garut, wajib menghormati pelaksanaan Syari'at Islam di Garut.

Aspek-aspek yang akan menjadi wilayah penerapan Syari'at Islam akan meliputi bidang-bidang: (1) *Ubudiyyah*, yaitu aqidah, ibadah dan akhlak; (2) *Mu'amalah*, yaitu pendidikan, dakwah, ekonomi dan *amar ma'ruf nahyi munkar*; (3) *Ahwalusyahsiyyah*, yaitu mabarot, munakahat dan mawaris; (4) *Siyasah Syar'iyyah*, meliputi kemasyarakatan, jinayat dan siasah. Wilayah berikutnya setelah keempat ini akan dikaji dan dikembangkan lebih lanjut oleh Dewan Syari'at.

3. Pedoman Dasar, Kode Etik dan Program Kerja

Tujuh bulan kemudian setelah deklarasi, yaitu tanggal 11 Oktober 2002 (4 Sya'ban 1423 H.), pertemuan LP3SyI menghasilkan tiga buah dokumen yaitu Pedoman Dasar, Kode Etik dan Program Kerja LP3SyI Kabupaten Garut, yang dikerjakan oleh 13 orang tim perumus. Naskah Pedoman Dasar berisi pembukaan dan isi yang terdiri dari IX Bab. Teks naskah deklarasi yang dibacakan tanggal 1 Muharram diletakkan sebagai pembukaan Pedoman Dasar tersebut. Dalam Bab III Pedoman Dasar tentang Tujuan, Tugas dan Wewenang, dijelaskan tujuan menerapkan Syari'at Islam di Garut: (1) Mewujudkan Visi Garut yaitu "Garut Pengirutan yang Tata Tengtrem Kerta Raharja" menuju Ridha Allah. (2) Meyakinkan dan mewajibkan umat Islam untuk melaksanakan Syari'at Islam secara *kāffah*.[6] Tentang tugas dijelaskan bahwa tugas LP3SyI ini adalah (1) Mengkaji dan mengembangkan konsep-konsep Islam dengan pendekatan *"Bil hikmah wal Mauidhatil Hasanah,"* (2) Meningkatkan sumber daya manusia yang *berakhlakul karimah*, *Marhamah* dan *Uswatun Hasanah*, (3) Mengelola sumber daya alam sebagai wujud syukur atas

6 Deklarasi Syari'at Islam tidak otomatis berhubungan dengan gagasan dan cita-cita negara Islam. Kata "negara Islam" atau "Negara Islam Indonesia" (NII) –hampir di semua daerah yang berjuang menerapkan tegaknya Syari'at Islam pasca Orde Baru– tidak pernah ditemukan. Ini menunjukkan bahwa kesetiaan masyarakat Islam terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tidak tergganggu. Bayangan penerapan Syari'at Islam tidak disertai oleh imajinasi menegasikan dan meniadakan negara Republik Indonesia yang sah. Ini menunjukkan bahwa ide Syari'at Islam ada-lah ide yang muncul dalam konteks yang sudah sangat jauh berbeda dengan ide Negara Islam yang dicetuskan Kartosuwiryo tahun 1940-50an.

ni'mat Allah Swt., (4) Menata secara proporsional manajemen pemerintahan dengan paradigma Islam.

Dalam Kode Etik dijelaskan landasan moral dan etika yang dipe-gang oleh lembaga ini. Usaha penerapan Syari'at Islam itu sendiri di-letakkan dalam prinsip *amar ma'ruf nahyi munkar*. Prinsip *amar ma'ruf nahyi munkar* ini diperjuangkan melalui prinsip-prinsip *kemerdekaan, independensi, empati, uswatun hasanah, hikmah* dan *mau'idzah hasanah* yang didasarkan atas ayat-ayat Al-Qur'an. *Kemerdekaan* adalah perwujudan dari ketauhidan yang total sebagai sikap dasar yaitu bahwa satu-satunya yang mempunyai kekuasaan atas manusia hanyalah Allah Swt. *Independensi* adalah konsekuensi dan implikasi dari fitrah kekhalifahan yang disandang setiap pribadi dan dipertanggungjawabkan di hadapan Allah Swt. *Empati* adalah kepedulian terhadap realitas hidup umat, merupakan keharusan dari prinsip kekhalifahan manusia yang menyerukan kebenaran ilahiyah. *Uswatun hasanah* adalah amar makruf akan bermakna jika diwujudkan dalam kehidupan nyata, sebaliknya akan tanpa makna jika sekadar sebagai pengetahuan. *Hikmah* adalah lembaga LP3SyI melakukan perannya dengan hikmah dan mengoptimalkan segala sarana dan prasarana termasuk ilmu pengetahaun. *Mau'idzah hasanah* adalah prinsip penyampaian kebenaran ilahiyah dengan cara dia-logis dan saling pengertian. Dalam memegang keenam prinsip terse-but dan menjalankan aktifitasnya, LP3SyI memiliki sepuluh kode etik sebagai berikut: (1) Berpedoman kepada al-Qur'an dan Sunnah, (2) Menjadi teladan dan pengayom bagi umat dan masyarakat, (3) Menjadi

hamba Allah yang rabbani, (4) Ikhlas dalam pengabdian, (5) Selalu menjaga tatakrama dan akhlakn Islam, (6) Tawadhu, (7) Berwawasan luas, (8) Bersikap adil, sabar dan istiqamah, (9) Disiplin waktu dan selalu menepati janji, (10) Bersikap *Asyida'u alal kufar ruhama'u baynahum.*

Program kerja LP3SyI dibagi ke dalam lima komisi: Komisi Sosialisasi dan Informasi Syari'at Islam; Komisi Pengkajian dan Analisis Syari'at Islam; Komisi Penegakan dan Penerapan Syari'at Islam; Ko-misi Partisipasi Perempuan Muslim; dan Komisi Advokasi. Masing-masing komisi memiliki bidang dan program yang sama berupa pe-nyebarluasan informasi tentang LP3SyI dan sosialisasi Syari'at Islam seperti *ubudiyah* (ketauhidan, akhlak, ibadah, fiqhunnisa), *muamalah* (pendidikan, amar ma'ruf nahi munkar, perekonomian dan perspektif gender dalam Islam), *ahwalusyahsiah* (keadilan sosial, munakahat dan mawaris), dan *siyasah syar'iyah* (peranata sosial dan hukum, politik). Berikut ini program dan rencana kegiatan LP3SyI se-cara keseluruhan, yang pelaksanaannya dibagi-bagi menurut tanggung jawab komisinya masing-masing:

- Sosialisasi dan dakwah
- Workshop formalisasi Syari'at Islam.
- Meningkatkan pengkajian dan peribadatan perempuan.
- Penelitian terhadap masalah sosial dan kemasyarakatan.
- Desiminasi dan upaya penanggulangan masalah sosial kemasyarakatan.
- Himbauan terhadap masyarakat.
- Meningkatkan sarana dan prasarana ibadah.

- Meningkatkan partisipasi ibadah mahdhah.
- Meningkatkan tali silaturahmi dan kerjasama umat.
- Memotivasi peningkatan pengetahuan dan wawasan agama dan darigama.
- Sosialisasi dan dakwah pembentukan keluarga sakinah, mawaddah warohmah.
- Sosialisasi dan dakwah pelaksanaan Syari'at Islam secara kaffah.
- Berpartisipasi dalam segala bentuk kemunkaran.
- Sosialisasi dan himbauan secara persuasif mengenai upaya-upaya Syari'at Islam dalam hal:
  1. Melaksanakan sewa-menyewa *(ijarah).*
  2. Mengfungsikan perbankan *(syari'ah).*
  3. Melaksanakan jual beli *(al-buyu').*
  4. Menyelesaikan utang piutang *(hiwalah).*
  5. Memberikan pinjaman *(a'riah*).
  6. Mengatur barang temuan *(luqathah).*
  7. Mengatur kerjasama *(syirkah)* dalam muamalah.
  8. Memberikan label terhadap makanan *(ath'imah)* yang halal.
  9. Mengatur kerjasama kemitraan dalam perdagangan *(mudharabah)*
- Workshop gender dalam perspektif Islam.
- Advokasi masalah gender.
- Pendirian lembaga penanggulangan masalah gender dan keluarga.
- Mengkaji keadilan gender secara proporsionil Islami.
- Meningkatkan bentuan dan pelayanan sosial terhadap kaum dhu'afa.

- Meningkatkan tanggung jawab sosial, terhadap diri, keluarga, masyarakat, bangsa, umat dan generasi penerus.
- Memahami UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama & Inpres Nomor 1/1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hu-kum Islam.
- Menerapkan kompilasi hukum Islam bagi masyarakat Muslim.
- Optimalisasi penerapan Inpres Nomor 1/1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam.
- Meningkatkan ukhuwah Islamiyah.
- Meningkatkan pendidikan baik formal, informal maupun nonformal bagi umat Islam.
- Sosialisasi prinsip-prinsip *siyasah syar'iyah.*
- Mendukung pengusulan hukum pidana Islam kepada pemerintah pusat.
- Merealisasikan fatwa ulama tentang Syari'at Islam di daerah.
- Mengusulkan pada pemerintah pusat dan DPR agar penyusunan KUHP baru bernuansa Indonesia dan Islami.
- Mendukung pelaksaaan *Good Governance.*
- Melayani konsultasi dan bantuan hukum serta pembelaan bagi individu dan keluarga Muslim, organisasi sosial dan masyarakat Muslim.

4. Dinamika Internal Menjelang Deklarasi

Deklarasi Syari'at Islam di Garut dilatarbelakangi oleh adanya dua lapisan sosial masyarakat Islam yang saling berebut pengaruh, yaitu kelompok senior atau elite lokal (golongan tua) dan kelompok aktivis muda.[7] Kelompok elit terdiri dari tokoh-tokoh Islam senior yang berada di bawah pengaruh K. H. Abdul Halim, Lc., putra kyai besar kelahiran Garut, yaitu Prof. K. H. Anwar Musaddad. Abdul Halim (sering disebut dengan Kyai Cecep) dekat dengan eksponen angkatan 66 dan tokoh-tokoh tua segenerasinya. Pengaruh besar ayahnya dan pendidikan keislamannya dari Madinah membentuk kharismanya sendiri sehingga tokoh-tokoh tua di Garut praktis berada dalam pengaruh Abdul Halim. Ia dan kawan-kawannya mendirikan BKPUI (Badan Koordinasi Persatuan Umat Islam) Garut yang dimaksudkan menyatukan kelompok-kelompok Islam yang ada seperti NU, Muhammadiyah, Persis, PII, HMI, Syarikat Islam dan lain-lain. Konon, salah satu hasilnya adalah menggolkan Drs. H. Dede Satibi sebagai Bupati Garut Periode 2000-2004 sebagai calon dari golongan Islam. Para pendiri BKPUI kemudian mendirikan Dewan Imamah yang dipimpin oleh K.H. Abdul Halim sendiri.[8] Dewan Imamah ini, seperti BKPUI, berfungsi hanya sebagai badan koordinasi dan silaturrahmi para pemimpin kelompok-kelompok Islam (ormas, parpol,

---

7 Wawancara dengan Drs. Asep A. Hidayat, 20 Juni 2002.

8 Entah diinspirasikan secara sadar atau tidak, Dewan Imamah ini adalah istilah yang digunakan oleh gerakan *Darul Islam* (DI) di Garut sebagai kabinet/dewan da-lam Negara Islam Indonesia yang dipimpin oleh Imam. Dewan Imamah ini adalah salah satu institusi selain Majelis Syuro, Dewan Syuro dan Dewan Fatwa dalam Da-rul Islam. Anggota Dewan Imamah ini bertanggung jawab kepada Imam dan Ma-jelis Syuro (Lihat: van Dijk, 1983; 83-84).

dan komunitas lain) untuk menyatukan umat Islam di Garut. Dewan yang didirikan tahun 2001 ini adalah representasi kelompok senior yang dianggap sebagai kekuatan *real* politik Islam yang bisa mempengaruhi kebijakan Pemerintah Daerah. Salah satu manfaat dibentuknya Dewan Imamah ini, menurut Giom Suwarsono,[9] salah seorang pencetusnya, adalah berhasil membendung kerusuhan, seperti bentrok fisik antara NU dan Muhammadiyah di Yogyakarta tidak berimbas ke Garut karena para tokoh Islam cepat berkumpul untuk mengantisipasi pengaruhnya. Ide dan pembicaraan tentang penerapan Syari'at Islam di Garut sudah terbersit dalam pikiran kelompok senior ini hanya belum menjadi agenda resmi karena masih belum jelas dan belum terpikirkan bagaimana bentuknya.

Pada lapisan kedua di bawahnya, ada sekelompok muda Islam yang merupakan aktivis HMI, PII, FPI, Persis, Pemuda Muhammadi-yah dan lainnya. Mereka melihat kelompok tua yang tergabung dalam Dewan Imamah ini sering lambat merespons persoalan umat yang muncul di Garut. Ketika muncul kasus demonstrasi menuntut dicabutnya Perda Nomor 6 Tahun 2000 tentang perjudian dan prostitusi oleh kelompok sekuler di Universitas Garut (UNIGA), kelompok muda Islam merespons dengan sepakat mengajukan tuntutan penerapan Syari'at Islam di Garut. Kemudian mereka membentuk wadah dengan nama Komite Penegakan Syari'at Islam (KPSI).

9 Wawancara tanggal 30 Juli 2002.

KPSI terdiri atas gabungan organisasi-organisasi Islam yang ada di Garut yang diwakili oleh tokoh-tokoh mudanya. Melalui sebuah aksi demonstrasi mendesak DPRD Kabupaten Garut, mereka me-nuntut pelaksanaan Syari'at Islam. Lewat sebuah dialog yang alot, sekira lima jam, dengan pihak Pemda, DPRD, dan partai-partai politik. Akhirnya Pemda dan DPRD menyetujui bahkan mendukung usaha pemberlakuan Syari'at Islam. Merasa langkahnya didahului, kelompok Dewan Imamah pada awalnya kurang mendukung tuntutan tersebut. Sebagian organisasi kepemudaan dan ormas-ormas yang ada juga belum mendukung. Merasa belum mendapat dukungan yang luas, KPSI kemudian terus melakukan lobi-lobi dan penekanan yang intensif.

Hasilnya, disepakati pembentukan sebuah lembaga baru tanggal 18 Februari 2002, yakni LP3SyI, sebagai lembaga kajian dan sosialiasi Syari'at Islam. Lembaga ini beranggotakan hampir semua unsur dan golongan masyarakat yaitu ulama 27 orang, komponen umat Islam 20 orang, birokrat/pemerintah 18 orang, pakar praktisi hukum 8 orang, elit Muslim non-ulama 16 orang dan unsur wanita 5 orang. Melihat ragam keanggotaannya, LP3SyI merupakan lembaga yang dibentuk sebagai wadah musyawarah atau kompromi antara jajaran pemerintah, kelompok Islam, tokoh-tokoh masyarakat dan berbagai unsur lainnya untuk mencari jalan keluar dari desakan dan tuntutan pemberlakuan Syari'at Islam.[10]

10 Pada awalnya, kesan yang muncul dari beberapa orang anggota KPSI yang curiga, pembentukan LP3SyI ini dirasakan merupakan penggiringan dan "pengkarantina-an" aspirasi penerapan Syari'at

Lembaga LP3SyI ini disepakati diketuai oleh ketua umum MUI Kabupaten Garut. Jadi, Koordinator LP3SyI adalah ketua MUI *ex-officio* yaitu Kyai Cecep Abdul Halim. Dalam perjalanannya, posisi koordinator ex-offico ini menjadi problem tersendiri. Kyai Cecep sebelumnya adalah figur yang mengetuai berbagai jabatan: Ketua De-wan Imamah, Ketua MUI, Ketua Sekolah Tinggi Agama Islam (PTAI) Musaddadiyah, Ketua BAZIS dan kemudian ditambah Koordinator LP3SyI. Berbagai jabatan ketua ditangannya ini, dalam pandangan tokoh-tokoh Islam Garut, membuat langkahnya tidak efektif dan or-ganisasi tersebut mandeg serta tidak berjalan. Demikian juga jabatannya sebagai Koordinator LP3SyI.

Setelah dua tahun proklamasi, LP3SyI praktis belum melakukan gerakan apa-apa. Bidang-bidang yang telah dibentuk di bawah koordinator, selama dua tahun, tidak berfungsi secara siginifikan. Yang menarik, rupanya kharisma kyai ini mengalahkan semua ketidakpuasan tokoh-tokoh yang ada termasuk para pencetus gerakan Syari'at Islam. Walaupun LP3SyI

Islam. Hal ini misalnya terlihat dalam naskah prok-lamasinya yang berbunyi: "Kami sepakat mendeklarasikan penegakkan dan penerapan Syari'at Islam melalui Lembaga Pengkajian Penegakkan dan Penerapan Sya-ri'at Islam (LP3SyI) Kabupaten Garut". Kesan ini diperkuat oleh keanggotaan LP3SyI terlalu beragam termasuk yang tidak berkepentingan. Akhirnya, oleh para pendukung Syari'at Islam yang tergabung dalam KPSI, LP3SyI dirasakan berjalan lamban. Kecurigaan mereka menemukan pembenarannya. Rapat LP3SyI yang membahas struktur kepengurusan, program kerja, pedoman dasar dan lain-lain baru diselenggarakan tujuh bulan kemudian setelah deklarasi yaitu bulan November 2002. Selama dua tahun LP3SyI parktis tidak bergerak menghasilkan kegiatan-kegiatan yang signifikan. Rapat yang merupakan realisasi program yang dirancang tahun 2002 baru diselenggrakan dua tahun kemudian yaitu 16 Juli 2004 tentang usulan seragam sekolah.

tidak berjalan, tidak seorang pun yang berani angkat bicara mempersoalkan posisinya. Umumnya, tokoh-tokoh Islam hanya berbicara di belakang yang bersangkutan. Kalaupun aspirasi kekecewaan ini sampai kepada Abdul Halim tidak sampai menggeser posisinya.

Stagnasi lembaga ini tampaknya dipengaruhi beberapa faktor. Pertama, kekecewaan Abdul Halim bahwa deklarasi penerapan Syari'at Islam bukan merupakan hasil gerakan kelompok tuanya menjadi ganjalan psikologis tersendiri baginya. Abdul Halim memanfaatkan kekecewaannya untuk tidak bersemangat dan sungguh-sungguh memproses penerapan Syari'at Islam. Kedua, keragaman latar belakang pengurus LP3SyI dengan berbagai kepentingan membuat lembaga ini tidak berjalan sesuai harapan. Ketiga, karena memang ketiadaan konsep dan kebingungan langkah bagaimana ide penerapan Syari'at Islam tersebut harus realisasikan. Buktinya, dana yang disediakan oleh Bupati sebesar 100 juta rupiah pertahun tidak dipakai. Pada dua tahun pertama sejak disetujui oleh Pemda Garut, dana itu hangus karena ketiadaan program yang diajukan oleh LP3SyI. Tahun ketiga (2004) dana itu baru akan dimanfaatkan melalui ajuan program-program simbolisasi. Tapi juga tampak sekali kecenderungan kuat pertimbangan pengajuan program itu bahwa dana akan habis kalau tidak dipakai.

Melihat lambannya gerakan LP3SyI ini dan tidak produktif Abdul Halim sebagai koordinator tampaknya membenarkan kecurigaan para anggota KPSI sejak awal bahwa pembentukan LP3SyI ini sebagai jalan

kompromi, lembaga musyawarah untuk mencari jalan keluar antara mereka yang mendesak pelaksanaan syari'at dengan yang kontra. Setelah dua tahun berjalan, semangat kelompok penggagasnya memang masih tampak terpelihara, tetapi kegiatan yang mampu mereka lakukan sejauh ini hanya rapat dan pertemuan. Tema-tema pertemuan pun tidak ada yang menyentuh pembahasan tentang hal-hal yang lebih substansial seperti keadilan sosial, kedilan hukum, kesejahteraan ekonomi, penanganan korupsi dan lain-lain. Tetapi lebih pada rencana penerapan simbol-simbol sebagai bagian dari sosialisasi seperti pemakaian busana muslimah di sekolah-sekolah umum, pemasangan rambu-rambu peringatan, pemasangan kaligrafi di berbagai sudut kota yang menyiratkan nuansa Islam serta himbauan memakai busana muslimah bagi para karyawati di kantor-kantor, pemberlakuan shalat berjamaah dan pembudayaan ucapan salam.

C. Kontroversi Pelaksanaan Syari'at Islam

Deklarasi sebagai wujud formalisasi Syari'at Islam ini tentu tak lepas dari sikap pro dan kontra di kalangan masyarakat Islam Garut sendiri. Kelompok pendukung adalah mayoritas. Mereka adalah pa-ra tokoh yang berafiliasi ke MUI, tokoh-tokoh Muhammadiyah, Per-sis, kyai pesantren, mantan aktivis Pelajar Islam Indonesia (PII), Front Pembela Islam (FPI), Dewan Imamah, HMI, PSII/SI,[11] pengelola STAI Musaddadiyah,[12] dan lain-lain. Dukungan tersebut tidak atas nama organisasi, melainkan sebagai sikap pribadi. Sementara itu, kelompok yang tidak mendukung sebagian dari pihak birokrasi,[13] kelompok

11 Pengertian "mayoritas" disini bukan berarti seluruh umat Islam se-Garut, melain-kan mayoritas tokoh-tokoh Islamnya. Lebih tepat lagi, mayoritas dari mereka yang dihubungi dan dijadikan sebagai responden.

12 Keluarga Musaddadiyah ini perlu diberikan catatan. Keluarga kyai besar ini sangat dihormati oleh masyarakat Islam Garut. Jumlah putra Pak Musaddad delapan orang. Di antaranya, yang paling menonjol adalah dua orang yaitu K.H. Abdul Halim dan K. H. Tontowi Musaddad. Yang pertama aktif berperan dalam berbagai kedudukan: Ketua STAI Musaddadiyah, Ketua MUI Garut, Ketua Dewan Imamah dan lain-lain. Sedangkan yang kedua adalah pengasuh pondok pesantren Al-Wasilah Tarogong. Kedua pribadi ini bertolak belakang pendiriannya dalam hal deklarasi Syari'at Islam. K.H. Abdul Halim yang dikenal teguh pendirian sangat mendukung pemberlakuan Syari'at Islam karena baginya merupakan kewajiban yang tidak bisa ditawar-tawar. Sementara K.H. Tontowi menolak diberlakukan Syari'at Islam secara formal. Bagi Tontowi, penerapan Syari'at Islam tidak bisa dipaksakan dan perlu waktu yang lama untuk menerapkannya agar sesuai dengan kondisi masyarakat.

13 Tidak ada data tentang prosentase apalagi jumlah angka dukungan atau penolakan dari mereka yang bekerja di birokrasi pemerintahan Pemda Garut. Bila sikap birokrasi kabupaten diwakili oleh pimpinan tertingginya yaitu Bupati, maka sikap dasar Bupati sendiri –seperti diceritakan seorang responden yang dekat dengan Bupati– sebenarnya tidak setuju dengan deklarasi. Ia lebih

NU Gus Dur, Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII), tokoh independen, dan kelompok minoritas.[14]

mementingkan substansi ajaran Islam. Penerimaan Bupati terhadap tuntutan Syari'at Islam karena terdesak dan lebih merupakan sikap politik untuk menyahuti aspirasi Islam. Dibentuknya LP3SyI sendiri dianggap sebagai keberhasilan Bupati menuntun para pendukung formalisasi Syari'at Islam pada penerapan tidak langsung. Informasi ini dikuatkan oleh wawancara langsung dengan Bupati di kantornya tanggal 2 Juli 2002. Ia menekankan Syari'at Islam lebih pada pengamalan pribadi dulu dan proses penyadaran masyarakat bukan pada formalisasi.

14 Menurut responden Asep Ahmad Hidayat, dosen IAIN Sunan Gunung Djati Bandung yang mantan pengurus PB PII dan anggota KPSI, dalam konteks penerapan Syari'at Islam, NU di Garut terbagi kepada dua kelompok yaitu "NU Garut" dan "NU Gus Dur". NU Garut adalah kelompok NU yang pandangannya sesuai dengan *mainstream* umat Islam Garut. Mereka inilah yang mendukung Syari'at Islam. Sedangkan NU Gus Dur (K.H. Abdurrahman Wahid) diklaimkan kepada tokoh-tokoh NU yang beraliansi, dekat atau memiliki pandangan-pandangan yang serupa dengan Gus Dur. Mereka ini menolak formalisasi Syari'at Islam di Garut.

Kelompok pendukung menyandarkan aspirasi dan argumen mereka pada beberapa landasan. Pertama, adalah demokrasi. Demokrasi memungkinkan untuk memperjuangkan pemberlakuan Syari'at Islam karena demokrasi merupakan sebuah ruang publik yang berciri kebebasan berekspresi dan menyatakan pendapat. Penggunaan jargon demokrasi ini menemukan legitimasi dan penguatannya bahwa pemberlakuan Syari'at Islam merupakan aspirasi mayoritas yaitu umat Islam Garut. Demokrasi menekankan suara mayoritas. Ketika aspirasi Syari'at Islam dihubungkan dengan demokrasi, hampir semua pendukung menyatakan hal itu sebagai perwujudan dan ekspresi berdemokrasi. Bahkan sebagian mereka menantang agar pemerintah mewujudkan demokrasi secara konsisten. Para penentang aspirasi penegakan Syari'at Islam, di mata mereka, adalah orang-orang yang tidak mengerti hakikat demokrasi.

Kedua, jaminan konstitusi nasional. Para inisiator dan perintis gerakan Syari'at Islam di Garut menyandarkan perjuangan pemberlakuan Syari'at Islam pada Pasal 29 ayat 2 UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap pemeluk agama dijamin melaksanakan ajaran agamanya menurut faham dan kepercayaannya masing-masing. Melaksanakan ajaran Islam secara konsekuen, dengan demikian, dijamin negara. Melaksanakan ajaran Islam bagi Muslim berarti melaksanakan Syari'at Islam. Maka, pemerintah wajib mendukung ide Syari'at Islam. Tidak perlu ada yang ditakuti dan dipersoalkan, apalagi Syari'at Islam diterapkan hanya bagi kalangan Muslim. Kemudian seperti dijelaskan seorang praktisi hukum, sebenarnya Syari'at Islam sudah dilaksanakan dalam kehidupan bernegara di Indonesia. Dalam Islam dikenal *ahkamul ibadah* (ibadah sehari-hari)*, ahkamul munakahah* (hukum keluarga dan perkawinan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan)*, ahkamul muamalah,* dan *ahkamul madaniyah*. Selain itu, untuk *ahkamul mawaris* sekarang sudah ada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989. Pembagian waris sekarang diatur secara Islam oleh Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.[15] Jadi, Syari'at Islam sebenarnya sudah banyak yang dilaksanakan dalam

15 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tidak mengatur hukum kewarisan. Dalam Undang-undang itu, perkara kewarisan di kalangan orang-orang yang beragama Islam menjadi wewenang pengdilan dalam lingkungan Peradilan Agama. Perkara tersebut meliputi: (1) penentuan siapa yang menjadi ahli waris; (2) penentuan mengeni harta peninggalan; (3) penentuan bagian masing-masing ahli waris; dan (4) pelaksanaan pembagian harta peninggalan tersebut (Penyunting).

kehidupan umat Islam sehingga tidak ada alasan bagi pemerintah untuk menghalangi. Deklarasi Syari'at Islam hanya kelengkapan untuk melaksanakan aspek-aspek lain yang belum dilaksanakan.[16] Masih berkenaan dengan jaminan konstitusi, pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa negara Republik Indonesia berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Seorang praktisi hukum yang mantan aktivis PII, pengurus Golkar dan Ketua Kosgoro, mengutip ucapan pakar hukum Bismar Siregar yang menyatakan bahwa persepsi Ketuhanan Yang Maha Esa dalam pandangan umat Islam ialah Allah Swt. Konsekuensi logisnya, bila terdapat produk perundang-undangan yang bertentangan dengan ajaran dan perintah Tuhan Yang Maha Esa atau dengan hukum Tuhan, maka produk itu batal demi hukum.[17]

16 Wawancara dengan Drs. Djohan Djauhari, SH tanggal 25 Juni 2002.

17 Wawancara dengan Drs. Yosep Djuanda, SH tanggal 5 Juli 2002.

Ketiga, Syari'at Islam diharapkan sebagai jawaban atas kemandulan hukum sekuler (hukum positif atau hukum nasional) dalam pemberantasan KKN, mewujudkan kesejahteraan ekonomi masyarakat dan menegakkan keadilan sosial di Indonesia. Sebagian dari kalangan Muslim sudah kehilangan kepercayaan dan harapannya pada hukum nasional akan mampu memecahkan masalah-masalah hukum, keadilan dan menciptakan moral serta akhlak bangsa. Bagi mereka, kejahatan, korupsi, kemaksiatan, pelacuran, penyelewengan jabatan dan kekuasaan, narkoba, perjudian dan lainnya dirasakan tidak pernah surut seiring dengan perkembangan zaman, bahkan semakin lama semakin menguat dalam lingkungan sosial umat Islam Indonesia. Di sisi lain, tidak ada upaya dari para pemimpin bangsa untuk memberikan contoh akhlak mulia, kejujuran, hidup sederhana, berpihak pada kebenaran, menegakkan keadilan serta tegas terhadap kemungkaran dan seterusnya. Fenomena seperti ini memunculkan rasa frustrasi masyarakat. Hukum yang ada dianggap bukannya memecahkan masalah-masalah tersebut, bahkan menjadi bagian dari masalah itu sendiri. Suasana seperti inilah yang kemudian mendesak sekelompok orang untuk kembali kepada ajaran-ajaran dasar agama, termasuk hukum Tuhan dalam pengertiannya yang harfiah dan tekstual. Walaupun belum ada presedennya di zaman modern, lari kepada Syari'at Islam sebagai sandaran ideal akhirnya tak terhindarkan. Dalam hal ini, sikap kembali kepada Syari'at Islam adalah sebuah bentuk partisipasi, kepedulian dan tanggung jawab moral-sosial dalam rangka turut memecahkan masalah

kehidupan bersama menuju kehidupan yang adil dan makmur.

Keempat, harapan bahwa deklarasi akan memberikan penguatan pelaksanaan ajaran-ajaran Islam dalam level individu Muslim terutama dalam kehidupan masyarakat Islam. Menyadari penegakan Syari'at bukan hal yang mudah walaupun dalam level individu, sebagian pendukung akhirnya mengharapkan peran minimal dari pemberlakuan Syari'at yaitu sebagai penguat pelaksanaan ajaran Islam oleh pemeluknya. Walaupun tidak dalam perannya yang memaksa, Syari'at Islam yang diberlakukan secara formal minimal akan berperan sebagai "pengingat" dan "pencipta suasana" bahwa orang sedang hidup dalam masyarakat yang menerapkan Syari'at Islam dan seseorang harus menyesuaikan diri dalam lingkungan masyarakat tersebut. Deklarasi di Garut merupakan penguatan terhadap keinginan luhur masyarakat untuk melaksanakan Syari'at Islam secara *kāffah*.

Sementara itu pandangan kontra datang dari beberapa orang yang tidak larut dalam gema dan gaung formalisasi Syari'at Islam. Kelompok ini berusaha kritis, melihat beberapa kelemahan dari semangat populer dan arus massa tersebut dan melihat persoalan dari perspektif lain. Aktivis PMII kabupaten Garut, Lukman Hakim melihat beberapa kelemahan dalam deklarasi Syari'at Islam. Pertama, konsep yang digodok belum selesai-selesai dan banyak yang bentrok. Ini artinya, tidak didasari konsep yang matang, dengan kata lain, hanya didasari semangat saja. Kedua, kesan politisnya kental sekali. Menurut Lukman, sebelum deklarasi, partai-partai politik disodori tanda tangan, angket yang disebarkan pertanyaannya pada setuju dan tidak. "Saya sendiri setuju, tapi kan persoalannya bukan setuju dan tidak. Kami sebagai generasi muda Islam lebih memilih berada di luar arus saja, karena ketika gagal dapat menginventarisasi masalahnya dengan obyektif." Kesan politis ini dibuktikan bahwa dalam deklarasi tersebut menghadirkan Ahmad Sumargono dan ketua FPI Habib Riziek. Menurutnya, mestinya dicari orang netral dan seluruh lapisan masyarakat diundang semua. Dengan hadirnya dua tokoh partai tersebut, semakin kuat anggapan kelompok lain terhadap apa yang ingin dicapai dalam deklarasi itu. Mereka sendiri yang membuat kesan ini dipolitisasi, walaupun mungkin gerakan itu sebetulnya murni. Ketiga, kita lebih menekankan pada nilai keislaman, bukan formalitas. Hukum itu tidak hanya berlaku di Garut saja. Apakah di luar Garut misalnya boleh tidak berkerudung? Islam itu lebih kepada penanaman nilai bukan paksaan. Ketika

seseorang sudah Islami ia akan tetep taat di mana pun berada. Kalau diundang-undangkan secara struktural begini berarti masuk dalam sebuah kepentingan kekuasaan.[18]

18 Wawancara tanggal 3 Juli 2002.

Bagi yang lain, deklarasi atau formalisasi Syari'at dikhawatirkan akan merusak citra Islam sendiri. Bagi K. H. Mahdi Munawar, Ketua Dewan Pimpinan Cabang NU Garut, dilihat dari sejarahnya, Rasulul-lah tidak melakukan deklarasi dulu, melainkan perilakunya dulu bukan simbolnya. Melihat kondisi zaman, diperlukan sikap arif. Lebih baik Islam disuguhkan kepada masyarakat seperti menu makanan. Kita suguhkan Islam itu yang disukai orang bukan yang menakutkan orang.[19] Makanya bagi perintis beberapa perguruan tinggi swasta di Garut ini, pendeklarasian Syari'at Islam itu tidak perlu. Allah mendeklarasikan Islam itu ketika sudah selesai: *"Innaddiina 'indallahil Islam"* (sesungguhnya agama yang diridhai di sisi Allah adalah Islam). Dideklarasikan itu setelah terbukti kebaikannya. Zaman Nabi, keunggulannya sudah dibuktikan oleh Rasulullah. Buat kita, kata Mahdi, yang tidak memiliki kapasitas seperti Rasulullah, ada ultimatum dari Nabi bahwa jika kalian (shahabat) meninggalkan 10% saja dari ajaranku kalian akan celaka. Tapi di akhir zaman, jika umatku mampu melaksanakan 10% saja dari ajaranku itu sudah bagus.

19 Wawancara tanggal 2 Juni 2002.

Bila melihat ke negara-negara Timur Tengah, kyai yang Kepala Madrasah Aliyah 2 Garut itu juga meragukan Syari'at Islam telah be-nar-benar berjalan di Arab Saudi atau di Pakistan. Deklarasi di Garut, baginya, satu sisi merupakan kompensasi dari kondisi-kondisi masa lalu, di sisi lain, mungkin imbas dari pengaruh-pengaruh luar seperti adanya gerakan Ikhwanul Muslimin di Mesir padahal gerakan itu tidak pernah berhasil. Bila dilihat keberhasilan dakwah masa lalu, tidak ada deklarasi oleh para wali, tetapi hasilnya 90% bangsa Indonesia adalah Muslim. Para ulama dulu menanamkan kultur yang bernilai Islami, mendorong, memotivasi suasana sehingga belajar dan menggali Islam itu enak dan indah. Itulah *rahmatan lil 'alamin*. Kalau hukum dulu, ya.. menakutkan. Al-Qur'an itu bukan hukum tapi sumber hukum, harus dikelola dengan ushul fiqh, setelah itu baru jadi fiqh. Fiqh itu dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan kondisi. Contoh, shalat itu wajib, tapi baru jam 11.00, ya tidak bisa, kondisinya belum memungkinkan. Deklarasi, bagi kyai itu, bukan penyelesaian. Kalau ada masalah, Islam mengajarkan musyawarah. Membimbing masyarakat sesungguhnya bisa dilakukan dengan cara yang indah, kalau perlu jangan sampai diketahui orang bahwa ia sedang ditegor. Deklarasi itu dengan kata lain tidak *nyunnah* (mengikuti Sunnah Nabi), Islam mengajarkan kalau ada masalah pecahkan dengan musyawarah bukan dengan deklarasi.

Kekhawatiran akan merusak citra Islam itu sendiri juga diungkapkan oleh tokoh lain. Dikhawatirkan penerapan Syari'at Islam akan menghasilkan umpan balik (*feedback*) yang buruk. Kita akan ditertawakan

karena tidak akan sanggup melaksanakan Islam secara *kaffah*. Kewibawaan Syari'at Islam akan jatuh kalau umat Islam bersemangat menerapkan Syari'at Islam sementara mereka sendiri tidak sanggup melaksanakannya. Karenanya, bagi Sofwy Irvan, mantan aktivis PII dan Direktur PT Radio Reka Kharisma Swara (REKS), sebuah radio swasta di kota Garut, yang lebih penting sebetulnya adalah menerapkan pedoman hidup Islam (PHI). PHI ini lebih sebagai suatu sikap hidup Muslim. Pedoman itu bisa dilaksanakan bila aparatnya sudah diberikan pengertian-pengertian Islam secara gradual, bertahap. Syari'at, kan hukum dan itu harus dijalankan secara utuh. Dari acara Bianglala (acara dialog, masukan dan kritik masyarakat terhadap pengelola pemerintahan Garut) di radio yang diasuhnya, Sofwy mendapatkan kesan masyarakat sangat antusias dengan Syari'at Islam, tetapi mereka ragu bahwa dengan Syari'at Islam akan tegak. Masyarakat banyak mengharapkan pemberantasan praktik pelacuran, narkoba dan perjudian secara tuntas karena sekarang sudah ditegakkan Syari'at Islam. Kalau kita sendiri tidak sanggup, akhirnya kita jadi malu sendiri. Masyarakat memang tidak punya solusi. Bagi Sofwy lebih baik menjalankan pedoman hidup Muslim.[20]

Keadilan adalah syarat ditegakkannya hukum. Rasulullah mengatakan bila Fatimah, anaknya, akan dipotong tangannya kalau mencuri, itu dilaksanakan dalam tatanan masyarakan yang sudah adil. Zaman sahabat, kasus orang yang mencuri dimenangkan di

20 Wawancara tanggal 28 Juni 2002.

pengadilan karena golongan masyarakat kaya menumpuk kekayaannya dan tidak memberikan sedekah kepada yang miskin. Hukum menjadi tidak berlaku dalam masyarakat yang tidak adil. Bagi mantan pengurus Ikadin yang anggota DPW PAN Jawa Barat ini, masyarakat dan pemerintah belum siap melaksanakan Syari'at Islam. Baik dari aspek konsep, hukum, aparat, jaksa, hakim dan pengacaranya semuanya belum siap. Padahal, ketika penerapan Syari'at dideklarasikan, hukum itu harus dilaksanakan.[21] Bagi Sofwy, hukum nasional sudah cukup. Yang penting untuk diprogramkan adalah menegakkan keadilan dan *law enforcement*. Pencuri baru dua hari sudah dikeluarkan dan koruptor bisa bebas karena adanya proteksi yang kuat. Undang-undang yang ada sebetulnya sudah bagus, tapi dalam hal sistem Pemilu harus dirubah oleh pemilihan langsung dari tingkat Presiden sampai Bupati. Desa sudah memberi contoh, aspirasi rakyat tertampung dengan baik.

Dari seluruh responden, kelompok yang kontra deklarasi seperti ini adalah minoritas dan tampaknya mereka tidak terlalu bersuara disebabkan beberapa pertimbangan. Pertama, masalahnya sensitif. Karena persoalan sensitif, menunjukkan ketidaksetujuan secara terbuka bisa memunculkan salah faham. Misalnya, kekhawatiran bahwa kadar keislamannya akan dipertanyakan. Padahal, persoalannya adalah perlu tidaknya formalisasi agama. Sensitifitas keagamaan ini mudah muncul di hadapan dua

21 Wawancara tanggal 28 Juni 2002.

kelompok masyarakat: awam dan mayoritas. Kedua, adanya kompromi dan pergeseran orientasi. Pelaksanaan Syari'at Islam tentu harus konsisten menyangkut seluruh aspek hukum Islam termasuk jinayah seperti *hudud, qishash* dan *rajam* yang belum tentu relevan diterapkan untuk kondisi Indonesia sekarang. Tetapi, karena intensifnya dialog kelompok KPSI, pemerintah dan DPRD akhirnya disepakati penerapan Syari'at Islam perlu melalui beberapa tahap dan tahapan awal adalah program sosialisasi melalui LP3SyI dan menekankan hal-hal yang sifatnya penyadaran dan ritual. Akhirnya, program yang disepakati bukan deklarasi pemberlakuan Syari'at Islam secara langsung dan total tetapi aspek-aspek ritual dan penyadaran individu terlebih dahulu. Ketiga, kecilnya dukungan. Kecilnya dukungan ini disadari tidak berarti apa-apa untuk mengungkapkan ketidaksetujuan dan sikap kontra, apalagi fokus penerapan Syari'atnya sendiri sudah mengalami pergeseran.

D. Kekecewaan Sosial Politik

Yang pertama-tama ditemukan dan nampak di balik ide pemberlakukan Syari'at Islam di Garut adalah kekecewaan dan frustrasi umat Islam terhadap berbagai persoalan sosial-politik-ekonomi yang mendera tanpa reda. Dengan kata lain, bukan sebagai gerakan terprogram yang langkah-langkahnya tersusun jelas, disiapkan secara sistematis dan konsepsional untuk membangun sebuah sistem masyarakat Islam *vis a vis* sistem sekuler Barat. Syari'at Islam dihadirkan lebih sebagai jawaban tiba-tiba, kata putus atas ketidakmampuan menyelesaikan persoalan-persoalan sosial kontemporer dalam konteksnya yang relevan. Deklarasi didahulukan, konsep dan kemungkinan pemberlakuannya difikirkan kemudian.

Islam sebagai kata putus, misalnya, terlihat jelas dari *trigger* awal munculnya gagasan formalisasi Syari'at seperti diungkapkan Agus. Gagasan pemberlakukan Syari'at Islam muncul dari rasa kecewa dan pikiran selintas dalam sebuah pertemuan yang kemudian menemukan sambutannya yang luas di masyarakat. Pengalaman aktivis HMI itu memperkuat ekspresi kekecewaannya. Dalam memperjuangkan Syari'at Islam, Agus pernah diinterogasi oleh aparat dan diberi peringatan agar Garut jangan sampai menjadi daerah Syari'at Islam. Ia merasa aspirasinya dibungkam. Atas pengalaman ini, ia melihat adanya pembusukan di pihak aparat negara baik di tingkat Bupati, TNI, Polri dan para pamong negeri. Kekesalannya juga nampak dari tuduhan bahwa Islam sering dikonotasikan sebagai agama penjahat dan agama teroris, padahal baginya, Islam adalah satu-satunya jawaban bagi segenap krisis multidimensional bangsa. "Islam itu jawaban bukan alternatif. Kalau alternatif berarti ada pilihan yang lain. Contoh bahwa Islam adalah jawaban adalah Iran", katanya.

K. H. Endang Yusuf Djunaedi, Lc., pengasuh Pondok Pesantren Al-Djunaidiyah Cibatu, Ketua Front Pembela Islam (FPI), dan ketua KPSI juga menyiratkan ekspresi kekecewaan ini. "KUHP kita masih produk kolonial. Bila hal ini sudah berubah dan aparatnya juga ama-nah, maka Insya Allah, pemerintahan pun akan berjalan baik. Dan kalau pemerintahan berjalan baik, maka keinginan untuk menerapkan Syari'at Islam pun, saya kira, tak akan muncul".[22] Rasa kecewa dan tertekan yang lama ini juga dilihat kyai Mahdi. Lama masyarakat kita ini ditekan sejak dari Orde Lama sampai Orde Baru. Ketika diberi peluang, baru muncul. Perjuangan menegakkan Syari'at Islam seperti ini tidak muncul pada zaman Orde Baru. Artinya masyarakat kita tertekan ketika itu. Kemudian sekarang, pemerintah bersifat sekuler, di sisi lain, kita ditekan oleh negara maju karena memiliki utang yang besar.

E. Prioritas dan Orientasi

Selama ini dalam wacana keislaman nasional, sering kesulitan menemukan definisi yang seragam

22Lalu K.H. Endang mencontohkan buruknya aparat pemerintah dengan kasus yang terjadi di Kantor Departemen Agama Garut soal pemotongan dana kesejahtreraan guru. "Dari pemerintah sudah turun BKG (Biaya Kesejahteraan Guru) sekian milyar. Saat guru sedang sekarat menunggu perbaikan nasib, uang itu malah sampai sekarang belum dibagikan atau belum sampai ke bawah. Sebagian ada yang sudah di-bagikan tetapi mengalami pemotongan. Semestinya setiap guru menerima Rp 450. 000 (6 bulan Rp x 75.000), tapi hanya menerima Rp 380.000. Nah, ini Departemen Agama tapi kok seperti ini, gimana ini? Hal ini disebabkan oleh akidah aparat kita yang lemah. Kalau akidahnya kuat, Insya Allah, mereka tidak akan berani memo-tong yang bukan haknya, mengambil hak orang lain dan sebagainya."

apa itu sesungguhnya Syari'at Islam. Lebih sulit lagi bagaimana menempatkan Syari'at Islam dalam konteks hukum nasional. Apakah yang harus diperjuangkan di Indonesia substansinya atau formalitasnya. Dari mana mulainya, apakah dibangun dari kesadaran individu-individu atau sistem yang harus diciptakan terlebih dahulu agar memiliki kemampuan memaksa umat Islam melaksanakan ajarannya secara *kāffah*? Hal ini masih menjadi perdebatan hingga sekarang bahkan ketika penerapan Syari'at Islam telah dideklarasikan. Lebih sulit lagi bila motivasi menerapkannya lebih karena kekecewaan sosial politik seperti dijelaskan di atas, yang berakibat pada munculnya pandangan yang berbeda-beda tentang prioritas apa yang mesti didahulukan. Ada dua hal tentang masalah prioritas ini di antara para pendukung Syari'at Islam di Garut. Dalam wacana, perbedaan pandangan tentang prioritas tersebut cukup kuat tetapi tersimpan dalam fikiran masing-masing. Tetapi, dalam praktik, terbentuk kesepakatan untuk memprioritaskan hal-hal yang paling mungkin dulu dilakukan.

Didasari oleh kesadaran perlu adanya *conditioning* sebelumnya dan ketidakmungkinan menerapkan Syari'at secara utuh dan terburu-buru, para pendukung formalisasi Syari'at Islam seperti K. H. Abdul Halim, Giom Suwarsono, K. H. Endang Yusuf, K. H. Muhammad Qudsi, Asep Ahmad Hidayat, Djohan Djauhari, Yosep Djauhari, Mahyar Swara, Aceng Zakaria, dan lain-lain, mempunyai pendapat yang sama bahwa Syari'at Islam mesti dimulai dari yang kecil-kecil dulu, yang sifatnya pribadi, membangun

kesadaran, baru akhirnya pelaksanaan secara sosial-politik.

Menurut H. Sajidin, Ketua DPC Muhammadiyah Kabupaten Ga-rut, pelaksanaan Syari'at Islam bisa dilakukan dengan bertahap. Pertama, di wilayah individual dulu seperti shalat, zakat, puasa, busana muslimah dan ritual lainnya. Kedua, urusan masyarakat dan pemerintahan seperti pendidikan. Pendidikan ini harus masyarakat dan pemerintah yang melaksanakannya, bukan individu. Ketiga, pelaksanaan *hudud* atau produk hukum. Ini oleh DPR. Kesadaran atas kesulitan dan kebelumsiapan untuk menerapkan Syari'at ini disadari oleh hampir seluruh pendukungnya. Giom Suwarsono mengatakan bahwa yang paling pokok adalah bagaimana membuat dulu masyarakat Islami. Sebab, hukum itu ada jika ada masyarakat hukum, wilayah hukum dan penguasa hukum. Nah, sekarang Syari'at Islam itu belum punya masyarakat hukum, adalah kenyataan bahwa masyarakat belum faham terhadap hukum Islam. Kalau sudah ada masyarakat, wilayah dan penguasa hukum tersebut baru bisa. Otonomi itu adalah wilayah hukum. Contohnya, Aceh kan bisa.[23]

Dalam Format Dasar Pelaksanaan Syari'at Islam yang dikeluarkan oleh tim penggagas Syari'at Islam Kabupaten Garut disebutkan bahwa pelaksanaan Syari'at Islam untuk mencapai masyarakat *Garut Pangirutan Tata Tengtrem Kerta Rahardja yang Diridhai Allah*, akan dilaksanakan secara bertahap dan berkelanjutan selama sepuluh (10) tahun berlaku sejak

23 Wawancara dengan Giom Suwarsono tanggal 30 Juli 2002.

2002-2012 (1422 H.-1432 H.). Jangka sepuluh tahun ini dibagi ke dalam dua periode lima tahun. Pada periode lima tahun pertama (2002-2007) akan diperjuangkan tercapainya wujud Garut yang mandiri, sejahtera dan Islami dan masyarakatnya mempunyai keyakinan yang kuat dan siap melaksanakan Syari'at Islam untuk tahapan selanjutnya. Pada periode lima tahun kedua, akan diperjuangkan tercapainya pelaksanaan Syari'at Islam secara *kāffah* (seutuhnya).

Dalam jangka pendek lima tahun pertama, sebagai landasan pelaksanaan Syari'at Islam, terdapat skala prioritas yang akan dicapai sebagai berikut:

a. Penataan, pemetaan dan penelitian tentang pengenalan, pema-haman dan pengamalan Syari'at Islam di lingkungan masyarakat Muslim.
b. Menyusun, menjabarkan dan mensosialisasikan "Format Dasar Pelaksanaan Syari'at Islam" kepada semua pihak (pemerintah, lembaga-lembaga Islam, Ormas-ormas Islam, LSM-LSM Islam, DKM-DKM dan masyarakat.
c. Pelaksanaan publikasi, sosialisasi tentang pencanangan dan pelaksanaan Syari'at Islam ke seluruh lapisan masyarakat.
d. Pelaksanaan gerakan akhlakul karimah di lingkungan aparatur pemerintahan daerah (keteladanan *umara*).
e. Pelaksanaan gerakan keluarga sakinah dan masyarakat marhamah di masyarakat.
f. Optimalisasi penggalian dan pengelolaan dana umat Islam melalui APBD Kabupaten Garut dan pemberdayaan Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah (BAZIS) serta Baitul Mal.

g. Penataan dan pengembangan pendidikan formal dan nonformal yang bernuansa islami, intensifikasi dakwah Islamiyah dan pelaksanaan *amar ma'ruf nahyi munkar* secara terpadu.
h. Meningkatkan sumber daya manusia islami.
i. Penggalian, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam secara islami.
j. Melakukan pengawasan secara kontinue dan intensif, melaksanakan evaluasi secara berkala dan berkesinambungan.

Untuk tercapainya tujuan di lima tahun pertama, cakupan pem-berlakukan Syari'at Islam di Garut akan difokuskan pada hanya sebatas mendukung dan memperkuat pelaksanaan Perda-perda yang melarang kemaksiatan, perjudian, narkoba, VCD porno, membudayakan pembayaran zakat dan lain-lain sesuai dengan kewenangan Perda dan perundang-undangan Republik Indonesia.[24] K. H. Endang Yusuf, ketua FPI Kabupaten Garut, menjelaskan bahwa pelaksanaan Syari'at Islam disesuaikan dulu dengan kadar kemampuan masing-masing pihak. "Misalnya, ada sebuah pesantren yang hanya akan bergerak dalam bidang pendidikan, maka buat mereka komitmen pelaksanaan Syari'at Islamnya menggarap pendidikan saja. Tapi itu kan tidak cukup, sebab di sisi lain, hal-hal yang merusak masyarakat juga banyak seperti narkoba, kejahatan dan lain-lain, sehingga perlu ada yang melaksanakan juga nahi munkar. Jadi kita membutuhkan sistem". Di Indonesia, seperti diakui K.

24 Wawancara dengan Asep A. Hidayat, 20 Juni 2002.

H. Abdul Halim, untuk penerapan jinayah atau pidana kita harus menunggu waktu yang agak lama. Karenanya yang bisa dilaksanakan di daerah-daerah, khususnya di Garut, hanya melaksanakan tahapan-tahapan seperti pegawai negeri sipil (PNS) memakai busana muslimah, shalat berjamaah, pemisahan antara siswa laki-laki dan perempuan di Madrasah Tsanawiyah dan Aliyah, mudah-mudahan nanti bisa di SMP dan SMU.

Dari rapat-rapat yang diselenggarakan LP3SyI disepakati bahwa penerapan Syari'at Islam di Garut dilaksakan dalam berbagai bentuk. Ada yang cukup berbentuk himbauan saja oleh Bupati seperti pemakaian jilbab buat perempuan Muslimah di kantor-kantor, pelaksanaan shalat berjamaah di tempat-tempat kerja, pengumandangan bacaan Al-Qur'an di rumah-rumah sakit dan penempelan lafadz-lafadz do'a sehingga menciptakan suasana religius seperti yang sudah dilakukan di rumah sakit Kristen. Ada yang mesti lewat instruksi dan ada yang mesti melalui Perda seperti zakat. Rapat yang diselenggarakan tanggal 16 Juli 2004 di Kantor Kosgoro Garut, dihadiri sekitar 30 orang LP3SyI, akan menawarkan bentuk seragam sekolah SMP dan SMA yang sesuai dengan Syari'at Islam (busana Muslimah) dan kemudian mengajukannya kepada Bupati Garut untuk disahkan dan diinstruksikan untuk dilaksanakan melalui Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Garut.[25]

25 Menjadi anggota LP3SyI tampaknya tidak berarti memiliki ide yang sama atau se-lalu terjadi kesepakatan bulat tentang sebuah keputusan. Rapat itu misalnya diwar-nai pro dan kontra kecil tentang perlunya pakaian sekolah ditekankan. Beberapa peserta

Di sisi lain, disadari bersama bahwa Pemerintah Daerah tidak memiliki wewenang membuat dan menerapkan peraturan sendiri yang berbeda dengan kabupaten lainnya. Karenanya, para tokoh penerapan Syari'at Islam di Garut seperti K. H. Muhammad Qudsi, menggalang lobi dan mencari dukungan kepada tokoh-tokoh Islam dari kabupaten-kabupaten lain di Jawa Barat agar Syari'at Islam bisa diterapkan dalam tingkat provinsi. Dalam cita-cita pelaksanaan Syari'at Islam di tingkat provinsi ini, menurut K. H. Endang Yusuf, sudah terbentuk jaringan yang luas melalui jaringan ulama. Majalengka misalnya, akan mengundang "Tim Garut" untuk mengetahui dan mempelajari bagaimana strategi yang diterapkan di Garut sehingga mampu melahirkan komitmen antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif mendukung sepenuhnya penerapan Syari'at Islam. Dukungan terhadap Syari'at Islam di Garut, menurut Endang Yusuf, dapat dikatakan paling kuat dibanding dengan daerah lain. Di Cianjur, misalnya, yang mendukung hanya eksekutif, sedang legislatifnya tidak. Hal ini menjadi ganjalan tersendiri.

Terbentuknya jaringan ulama ini terlihat dari upaya yang sudah dilakukan K. H. Muhammad Qudsi, pimpinan pondok pesantren Suci, Wanaraja, Garut. Kyai Qudsi tidak hanya berjuang untuk penerapan Syari'at Islam di Garut. Ia mendatangi DPR untuk mengusulkan perubahan pembukaan dan amandemen

---

rapat merasa tidak terlalu penting menekankan pakaian, yang lebih penting adalah substansinya yaitu perbaikan akhlak di kalangan pelajar. Seragam hanyalah formalitas. Tapi, dominasi orang tua (senioritas) dalam rapat sangat tampak. Yosep Jauhari sebagai pemimpin rapat selalu mengarahkan rapat pada kesepakatan.

UUD 1945. Memasukkan Piagam Jakarta dan mengusulkan perubahan pasal-pasal yang dirasakan bertentangan dengan Islam dan aspirasi para ulama. Kyai Qudsi berhasil membawakan suara dari hampir seluruh kabupaten di Jawa Barat. "Saya sudah membawakan suara para ulama dari Ciamis, Tasikmalaya, Garut, Sumedang, Bandung, Cianjur, Bogor, Sukabumi, DKI Jakarta, Tanggerang, Serang, Karawang, Bekasi, dan Pandeglang sebanyak 138 ulama, untuk mengajukan perubahan Pembukaan UUD 1945 pada 13 Juli 2000. Saya keliling, saya datangi semua kyai itu".[26] Tapi persoalan sosial masyarakat, sumber daya manusia, tingkat pendidikan dan tingkat pemahaman keagamaan di seluruh kabupaten Garut relatif sama. Misalnya, jumlah Muslim mayoritas tetapi berada dalam pluralitas pemahaman, perbedaan kelompok, perbedaan orientasi politik dan kepentingan. Semua ini tentu berpengaruh pada usaha penerapan Syari'at Islam dan akhirnya, sebagaimana di Garut, fokus dan orientasi mesti diarahkan pada hal-hal yang sifatnya individual dan dakwah penyadaran bukan pemaksaan.

F. Penutup

Kesulitan-kesulitan teknis tersebut akhirnya menggiring pola penerapan Syari'at Islam dari yang sifatnya struktural ke kultural yaitu penciptaan suasana religius. Dengan kata lain, akhirnya gerakan penerapan Syari'at Islam di Garut bergeser kepada

26 Wawancara tanggal 4 Juli 2002.

hal-hal yang sifatnya tidak substansial yaitu berawal atau "berujung" pada sebuah gerakan himbuan moral seperti anjuran pemakaian kerudung dan membiasakan shalat berjamaah di kantor-kantor, tidak berjualan pada saat shalat jum'at dan pada bulan ramadhan, tidak menghiasi obyek-obyek pariwisata dengan *service* perempuan dan sejenisnya.[27] Dengan kata lain, sejauh ini, setelah dua tahun proklamasi penerapan Syari'at Islam di kabupaten Garut, gerakan tersebut masih dan tak lebih dari sekadar ramai-ramai simbolisasi Islam.[28]

Berujung hanya pada simbolisasi Islam, artinya sebagai sebuah gerakan politik, para pengusung tegaknya Syari'at Islam di Indonesia gagal menggapai cita-citanya. Dalam konteks ini, barangkali fenomena gerakan Syari'at Islam hanya membenarkan tesis Oliver Roy dalam bukunya *The Failure of Political Islam* (1996). Menurut Roy, dewasa ini gerakan Islam politik di negeri-negeri Muslim hanya membawa berbagai

---

27 Sejak dideklarasikan, Bupati Garut mengeluarkan himbauan agar para karyawati Pemda memakai kerudung saat kerja di kantor dan ini sudah berjalan hingga seka-rang. Yang menarik adalah di tempat pariwisata seperti Cipanas, Garut. Menyadari sulitnya – paling tidak hingga saat ini– memisahkan antara parawisata dengan prak-tik-praktik prostitusi, di Cipanas –salah satu primadona pariwisata Garut– yang bi-sa dilakukan hanya menghimbau agar perempuan-perempuan pemuas syahwat tidak berkeliaran, agar lebih tertib, dan tetap menjaga hak *privacy* para tamu yang membawa pasangannya.

28 Bahkan hanya untuk simbolisasi Islam pun, sampai sekarang belum nampak ha-silnya. Suasana Kota dan Kabupaten Garut tahun 2002 dengan tahun 2004 tidak ada perkembangan apa-apa dalam hal simbol-simbol Islam, tidak terlihat adanya simbol-simbol (berupa tulisan, peringatan, gambar-gambar, dan lain-lain) yang me-riah yang menandakan bahwa Garut sekarang sedang dalam proses memberlakukan Syari'at Islam.

perubahan superfisial di bidang hukum dan adat. Islamisme, belakangan telah berubah menjadi tipe neofundamentalisme yang hanya peduli kepada penegakan syari'at tanpa mampu menciptakan bentuk-bentuk politik yang baru. Islamisme muncul hanya untuk berperan sebagai selubung saja bagi logika politik yang tidak berhasil dijabarkannya. *Wallahu a'lam*.

Daftar Pustaka

Ajip Rosidi dkk, 2000. *Ensiklopedi Sunda*: *Alam, Manusia dan Budaya Termasuk Budaya Cirebon dan Betawi*. Jakarta: Pustaka Jaya.

Aqib Suminto. 1984. "Peristiwa Garut 1919, Titik Balik Kejayaan Sa-rekat Islam", dalam *Prisma* Nomor 11.

Horikoshi, Hiroko. 1975. "The Dar ur-Islam Movement in West Java (1948-66): An Experience in the Historical Process, in *Indonesia*, Number 20, October 1975, pp. 59-86. Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project.

_____. 1987. *Kyai dan Perubahan Sosial* (Terjemahkan). Jakarta: Pusat Pengembangan Pesantren dan Masyarakat.

Jackson, Karl D. 1971. *Traditional Authority and National Integration: The Darul Islam Rebellion in West Java*.

Kunto Sofianto, *Garut Kota Intan: Sejarah Lokal Kota Garut sejak Zaman Kolonial Belanda hingga Zaman Kemerdekaan*. Jatinangor: Alqaprint.

Pinardi. 1964. *Sukatmadji Maridjan Kartosuwirjo*. Jakarta: Aryaguna.

Sulaeman Anggrapraja. *Sejarah Garut dari Masa ke Masa*.

van den Berg, L. W. C. 1989. *Hadramaut dan Koloni Arab di Nusantara*. Jakarta: Indonesian Netherlands Coorporation in

van Dijk, C. 1983. *Darul Islam: Sebuah Pemberontakan*. Jakarta: Islamic Studies. Grafiti Pers.

PELAKSANAAN SYARI'AT ISLAM DI KABUPATEN CIANJUR

Drs. Ayi Sofyan, M.Si.

A. Pendahuluan

Era reformasi yang dibidani oleh gerakan mahasiswa, mengakibatkan jatuhnya rezim Orde Baru yang telah berkuasa selama 32 tahun dan naiknya B.J. Habibie menjadi Presiden Republik Indonesia ketiga. Pada era Habibie inilah kebebasan dan kemerdekaan dalam mengemukakan aspirasi, keinginan, dan cita-cita dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat sangat terbuka. Habibie sangat berperan menyalurkan demokratisasi dalam kehidupan nyata. Kondisi ini mendorong kemauan politik pemerintah untuk melakukan perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi, yang mengakibatkan terjadinya arus balik kekuasaan dari pusat ke daerah yang dikenal dengan otonomi daerah.

Melalui paradigma *good government* dan *good governance* pemerintahan Habibie, yang dilanjutkan oleh Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, hingga Susilo Bambang Yudhoyono, melakukan perubahan dan melaksanakan sistem ini. Hal itu ditunjang oleh beberapa peraturan perundang-undangan, di antaranya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme. Dilanjutkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenagan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan, Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan dalam Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah.

Peraturan perundang-undangan tersebut intinya, terutama dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, memberi kewenangan kepada pemerintah daerah yang lebih luas, nyata dan bertanggungjawab, dan kebebasan untuk mengelola rumah tangga daerah masing-masing berdasarkan aspirasi, kemampuan, potensi dan partisipasi masyarakat. Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diatur: (1) bahwa kewenangan daerah meliputi seluruh Bidang Pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenagan lain, yaitu (2) kebijakan tentang perencanaan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem

administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.

Berkenaan dengan pelaksanaan otonomi daerah, di beberapa wilayah Nusantara muncul tuntutan masyarakat yang gaungnya cukup besar, terutama tuntutan untuk melaksanakan Syari'at Islam (Andian Husaini, 2001: xi), seperti di Provinsi Aceh, Sulawesi Selatan, Maluku, Jawa Barat, dan Banten. Di Provinsi Jawa Barat, tuntutan itu muncul di beberapa kabupaten: Tasikmalaya, Garut, Sukabumi, Ciamis, dan Cianjur, dengan masing-masing karakteristiknya, serta respon pemerintah yang berbeda pula.

Di Kabupaten Cianjur, aspirasi ini telah lama berkembang. Per-tukaran pemikiran berbagai komponen masyarakat yang didorong para ulama, cendikiawan, aktivis dari berbagai lembaga keislaman dan kemasyarakatan lainnya, tentang masalah-masalah sosial, budaya, ekonomi, politik, hukum dan lain-lainnya selalu bermuara pada pandangan yang sama tentang pentingnya penegakan Syari'at Islam secara utuh dan konsekuen. Hal ini, dalam pandangan mereka bukan semata-mata tanggung jawab pemerintah, melainkan tanggung jawab moral seluruh lapisan masyarakat, yang harus diiringi dengan perubahan sistem, kebijakan dan perilaku aparatur pemerintah.

Menurut mereka, sistem yang diwarisi Orde Baru telah mencapai titik jenuh dan tidak efektif: lemahnya koordinasi, sosialisasi dan konsistensi dalam

implementasi kebijakan pemerintah, lemahnya motivasi dan etos kerja, indisipliner, pelanggaran nilai-nilai, moralitas dan agama, serta prilaku patologis lainnya yang sangat menghambat proses pembangunan. Ketertinggalan, kebodohan, kemiskinan, pada sebagian besar masyarakat Kabupaten Cianjur, jika dibanding masyarakat daerah lainya, merupakan fenomena yang tak dapat dipungkiri.

Aspirasi ini semakin menguat pada Silaturahmi Umat Islam (SIL-MUI), pada tanggal 6 Ramadhan 1421 Hijriah (2 Desember 2000), yang diikuti 35 organisasi kemasyarakatan Islam. Dalam SILMUI itu dilakukan penandatanganan pernyataan bersama tentang *Upaya Mengantisipasi dan Menanggulangi Permasalahan Ummat Islam Kabupaten Cianjur dalam Mewujudkan Cianjur Bersemi, Gemah Ripah loh Jinawi, melalui Pembentukan Genarasi yang Shalih dan Berakhlaqul Karimah, Masyarakat Marhamah Menuju Baldah Thoyyibah.*

Pernyataan bersama itu ditindaklanjuti dengan Ikrar Bersama pada 1 Muharam 1442 H. (26 Maret 2001 M.). Ikrar itu dilakukan oleh ulama dan umara berisi untuk melaksanakan Syari'at Islam dalam kemasyarakatan, dan pemerintahan; dan menjadi titik tolak pencanangan kebijakan Gerakan Pembangunan Berakhlaqul Karimah (*Gerbang Marhamah*) untuk mewujudkan Cianjur yang *Sugih Mukti tur Islami*. Kebijakan itu diintegrasikan dengan kebijakan pembangunan daerah. Dilihat dari kelompok sasaran kebijakan, maka kebijakan ini dibedakan menjadi dua dimensi kebijakan, yakni: "Kebijakan Aparatur Pemerintahan Berakhlaqul Karimah" dengan sasaran

aparatur pemerintahan dan "Kebijakan Masyararakat Marhamah" dengan sasaran para pemuka agama dan ulama. Tanpa mengabaikan arti penting "Kebijakan Masyararakat Marhamah", dalam tulisan ini difokuskan pada "Kebijakan Aparatur Pemerintahan Berakhlaqul Karimah".

B. Paradigma Kebijakan Publik

Kebijakan Publik (*public policy*) dirumuskan oleh para ahli dalam format yang beragam. Dye (1978: 3) menyatakan bahwa *"Public policy is whatever governments chooses to do or not to do".* Anderson (1963: 79), *"A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern"*. Ia merupakan suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan yang memuat identifikasi tujuan yang ingin dicapai, langkah taktik dan strategi serta penyediaan berbagai input untuk pelaksanaannya secara nyata (Irfan Islamy, 1997: 17). Prewit Eulau (dalam Kartasasmita, 1995: 2) menyebutnya sebagai ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh prilaku yang konsisten dan berulang baik oleh pembuat maupun yang mentaatinya. Ia, merupakan tindakan yang rasional dan sistematis, dirumuskan dalam bentuk undang-undang, peraturan dan keputusan lainnya. Oleh karena itu, kebijakan publik merupakan kebijakan yang dilembagakan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah berupa tindakan, perkataan, tulisan, sikap diam yang berpola dan memiliki karakteristik hukum;

dalam arti mengikat, mengatur, melindungi dan menyukseskan cita-cita dan kepentingan publik.

Jelasnya, kebijakan publik diarahkan untuk menetapkan garis-garis umum kebijakan bagi memecahkan permasalahan dalam masyarakat. Kebijakan publik selalu dikaitkan dengan kegiatan pemerintah yang kemunculannya bisa *top-down* (dari keinginan pemerintah sendiri) atau *buttom-up* (berdasarkan aspirasi masyarakat). Ia tidak dapat dipisahkan dari birokrasi (Miftah Thaha dan Agus Dharma, 1990: 2) dan politisi yang duduk sebagai pembuat dan pelaksana kebijakan (Sudarwan, 1997: 3) dengan sumber otoritas *legal contract* (Adji, 1999: 27).

Kebijakan publik dibuat melalui proses yang bersifat politik dan intelektual. Sedangkan implementasinya lebih bersifat administratif. Dunn (1997: 15) menggambarkan *"as a series of interdependence phases trough time, agenda setting, policy formulation, policy adoptation, policy implementation, policy assessment".* Jones (1984: 11) meyebut proses itu melalui *"problem identification, formulation, legitimation, implementation and evaluation"*. Dalam kebijakan publik terdapat ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan dan cita-cita politik masyarakat dan kepentingan pemerintah.

Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan publik adalah tekanan dari luar, kebiasaan lama, sifat-sifat pribadi, pengaruh kelompok luar dan keadaan masa lalu (Nigro and Nigro, 1980: 217). Informasi, bukti-bukti, kepentingan, dampak kebijakan, umpan balik, dan proses kebijakan itu sendiri merupakan faktor terpenting dari kebijakan. Menurut Anderson (1979:

14) faktor determinan kebijakan publik adalah: "*Political values, organizational values, personal values, policy values and ideological values*". Dalam konteks perumusan dan pelaksanaan kebijakan, faktor-faktor ini sangat penting diperhitungkan.

Suatu kebijakan, bagaimana pun baiknya, tidak memiliki arti apa pun jika tanpa diimplementasikan. Pentingnya implementasi kebijakan didasarkan pada pertimbangan, bahwa: (1) kehidupan masyarakat berkembang dalam setiap aspeknnya, yang mencakup dinamika sosial, politik, ekonomi, budaya dan pendidikan; (2) kebutuhan dan tuntutan masyarakat semakin meningkat baik kualitas maupun kuantitasnya yang memerlukan pelayanan aparatur negara; (3) kebijakan pembangunan dalam pelaksanaan otonomi daerah tingkat II semakin penting peranannya agar dapat lebih dekat dengan masyarakat; (4) situasi global yang dapat mempengaruhi, baik aspek positif maupun negatif, dan (5) perkembangan ilmu dan teknologi semakin pesat.

Implementasi kebijakan pada dasarnya bersifat praktis dan administratif, meskipun ia juga tidak dapat dipisahkan dari unsur politik, dengan maksud melaksanakan aturan-aturan dan program-program pemerintah yang telah ditetapkan untuk tujuan-tujuan tertentu. Ia dipandang efektif bila berdampak positif terhadap masyarakat serta dapat dijadikan barometer bagi kebijakan berikutnya.

Pelaksanaan kebijakan sangat tergantung kepada konten dan konteksnya, yaitu produk kebijakan yang berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai serta kepentingan, manfaat, jenjang keputusan, serta

sumber daya yang dibutuhkan. Gunn (1991) menyaratkan pelaksanaan kebijakan dengan: kondisi eksternal yang dihadapi instansi pelaksana tidak mengganggu, waktu dan sumber daya yang memadai dan terpadu, kebijakan yang akan dilaksanakan memiliki hubungan kausalitas yang handal, tidak banyak mata rantai penghubungnya, tidak terlalu saling ketergantungan, kesepakatan dan pemahaman yang mendalam terhadap tujuan, operasionalisasi tugas ditetapkan dalam urutan yang jelas, komunikasi dan koordinasi yang sempurna serta pihak yang berwenang dapat menuntut dan mendapat kepatuhan yang sempurna.

Implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh beberapa variabel pelaksanaan kebijakan, yang satu sama lain saling berkaitan dan saling mempengaruhi. Pertama, mudah tidaknya masalah yang dipecahkan baik dari segi teknis, keragaman prilaku sasaran, kuantitas kelompok sasaran, maupun perubahan prilaku yang diinginkan. Kedua, kemampuan menstrukturkan proses pelaksanaan yang meliputi kejelasan dan konsistensi, kausalitas aspirasi dan kebijakan, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarki dalam dan di antara lembaga pelaksana, rekrutmen pejabat pelaksana dan akses formal pihak luar. Ketiga, faktor eksternal yang mempengaruhi implementasi yang terdiri atas kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber-sumber milik kelompok, dukungan pejabat atasan, komitmen dan kemampuan pejabat-pejabat pelaksana. Keempat, tahapan-tahapan dalam proses implementasi meliputi *output* kebijakan badan-badan

pelaksana, kesediaan kelompok sasaran mematuhi *output* kebijakan, dampak nyata *output* kebijakan, dampak *output* kebijakan sebagaimana dipersepsi, serta perbaikan mendasar kebijakan.

Efektivitas pelaksanaan kebijakan dapat dilihat dari: (a) persetujuan, dukungan dan kepercayaan rakyat. Tiga hal ini, yang dapat menimbulkan partisipasi yang benar-benar diperlukan untuk pelaksanaan kebijakan; (b) isi dan tujuan kebijakan haruslah dimengerti secara jelas, sehingga pelaksana dapat menginterpretasikannya secara tepat sesuai dengan kehendak pembuat kebijakan; (c) pelaksana harus memiliki cukup informasi mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang dikenai kebijakan itu; (d) pembagian kerja yang efektif dalam pelaksanaan, melalui pengorganisasian dengan deferensiasi kegiatan secara horizontal serta koordinasi yang baik, dan deferensiasi kegiatan vertikal melalui pengawasan yang efektif; (e) pembagian kekuasaan dan wewenang yang rasional dalam pelaksanaan kebijakan; (f) pembagaian tugas dan kewajiban yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan. Wibawa (1994: 41) secara sederhana merumuskan efektivitas kebijakan dapat dilihat dari isi kebijakan, sumber daya manusia, manajemen, dukungan lingkungan, *political will*, dan karakteristik sasaran.

C. Aspek-aspek Kebijakan Pelaksanaan Syari'at Islam

1. Kerangka Strategis Pembangunan

Basis pelaksanaan pembangunan Kabupaten Cianjur sejak masa reformasi adalah peraturan perundangan-undangan tentang pemerintahan daerah yang diturunkan ke dalam peraturan-peraturan daerah. Tujuan pembangunan Kabupaten Cianjur adalah "Mewujudkan Kabupaten Cianjur *Sugih Mukti tur Islami*", dengan visi "*Terwujudnya Kabupaten Cianjur sebagai salah satu pusat agrobisnis dan parawisata andalan Jawa Barat di era otonomi daerah*".

Dalam Program Pembangunan Daerah (Propeda) tahun 2001-2005 visi tersebut dijabarkan ke dalam missi umum: (1) Meningkatkan kualitas SDM dalam rangka pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi daerah dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar. (2) Mempertahankan dan atau meningkatkan serta mengefektifkan kegiatan-kegiatan keagamaan untuk meningkatkan ketakwaan dan kualitas SDM. (3) Meningkatkan profesionalisme aparatur dan penataan kelembagaan pemerintah daerah yang rasional, efektif, efisien, realistis dan operasional, serta menjamin tegaknya reformasi hukum. (4) Meningkatkan potensi sumber daya melalui pembangunan yang berkelanjutan.

Untuk mewujudkan misi tersebut, startegi yang ditempuh adalah: (1) Pemberdayaan masyarakat melalui perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan peningkatan mutu SDM dengan perhatian utama penyediaan sarana fisik, sosial dan budaya. (2) Meningkatkan kegiatan keagamaan dalam rangka memantapkan ketakwaan dan peningkatan kualitas SDM. (3) Meningkatkan produktivitas seluruh sektor

ekonomi melalui pengembangan parawisata, agrobisnis dan industri, dalam rangka pemulihan ekonomi dan peningkatan daya saing. (4) Meningkatkan profesionalisme dan disiplin aparatur pemerintah. (5) Meningkatkan kualitas dan menjaga kelestarian lingkungan hidup untuk menjamin pembangunan berkelanjutan. (6) Meningkatkan kemampuan pembiayaan yang bersumber dari anggaran pemerintah dan swasta.

Kebijakan startegis tahun 2001-2005, sebagaimana tertuang dalam PROPEDA secara garis besar mencakup perwujudan supremasi hukum, pemerintahan yang bersih dan kehidupan demokrasi, pemulihan dan pembangunan ekonomi, memperkuat landasan pembangunan yang berkelanjutan dan membangun kesejahteraan rakyat dan ketahanan budaya.

2. Kebijakan Pelaksanaan Syari'at Islam

Pernyataan Ikrar Bersama 35 Ormas, LSM, lembaga pendidikan dan dakwah Islam, di bawah Koordinasi MUI Kabupaten Cianjur pa-da tanggal 1 Muharam 1422 H. (26 Maret 2001), berisi tiga hal: Pertama, meyakini Syari'at Islam sebagai pedoman hidup dan solusi penanggulangan krisis multidimensi yang melanda bangsa Indonesia dan jalan menuju kebahagiaan dunia akhirat. Kedua, berkehendak melaksanakan agama Islam secara *kāffah* dan bertahap dalam kehidupan sehari-hari baik secara pribadi maupun dalam kehidupan bermasyarakat. Ketiga, meminta Bupati Cianjur dan DPRD untuk

menindaklanjuti aspirasi umat Islam Kabupaten Cianjur.

Bupati Cianjur mencanangkan momentum ikrar ini sebagai tahun penegakan Syari'at Islam, melalui Gerakan *Akhlaqul Karimah* bagi seluruh aparatur pemerintah daerah, dan Gerakan *Marhamah* bagi seluruh warga Kabupaten Cianjur. Gabungan kedua wujud gerakan Pelaksanaan Syari'at Islam itu, kemudian dikenal dengan *Gerbang Marhamah* (Gerakan Pembangunan Masyarakarat Berakhlaqul Karimah). Selanjutnya Bupati minta agar Kantor Departemen Agama membentuk Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Islam (LPPI). Lembaga inilah yang kemudian mempopulerkan Pelaksanaan Syari'at Islam di Kabupaten Cianjur dengan *Gerbang Marhamah.*

Wujud konkret sebagai respon dan apresiasi terhadap aspirasi masyarakat, Bupati Cianjur dengan unsur legislatif, mengakomodasi pelaksanaan Syari'at Islam pada: (1) Peraturan Daerah Nomor 22A Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Daerah Tahun 2001-2005; (2) Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2001 tentang Rencana Pembangunan Daerah Kabupaten Cianjur Tahun 2002; (3) Keputusan Bupati Nomor 36 Tahun 2001 tentang Pembentukan Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Islam (LPPI); (4) Instruksi Bupati Nomor 415/2717/ASDA-1. tentang *Gerakan Aparatur Berakhlaq Karimah dan Masyarakat Marhamah*.

Selanjutnya, Bupati menjadikan *Gerbang Marhamah* sebagai sentral pembangunan, khusunya pembangunan bidang keagamaan. Hal ini didasarkan kepada pertimbangan bahwa gerakan itu sejalan

dengan tujuan pembangunan Kabupaten Cianjur. Tujuan pembangunan tersebut, merupakan turunan atau terjemahan dari tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil makmur, sejahtera lahir maupun bathin. Dengan penegasan kalimat "*tur Islami*", yang mengandung makna berlandaskan nilai-nilai Islam.

2. *Political Will* Aparatur Pemerintah dan Gerbang Marhamah

Gerbang Marhamah dalam upaya mewujudkan masyarakat Cianjur *Sugih Mukti tur Islami* dilaksanakan dalam Instruksi Bupati Nomor 451/2712/ASDA.I/2001 tentang Gerakan Aparatur Berakhlaq Karimah dan Masyarakat Marhamah. Pada dasarnya, instruksi tersebut berisi ajakan dan himbauan kepada seluruh aparat pemerintah daerah (Kepala Dinas/Instansi/Badan/Kantor/Bagian di lingkungan Kabupaten Cianjur dan para Camat se-Kabupaten Cianjur).

Isi surat tersebut terdiri atas lima butir. Pertama, agar Kepala Dinas, Instansi Badan, Kantor, Bagian di lingkungan Pemda Kabupaten Cianjur dan para Camat se-Kabupaten Cianjur mengajak kepada seluruh masyarakat yang beragama Islam dalam lingkungan kerja masing-masing untuk melaksanakan Syari'at Islam secara bertahap, yaitu: (a) Melaksanakan 7-S (Shalat berjamah pada awal waktu, Shaum, Shadaqah, Sabar, Silaturahim, Syukur dan menyebarkan Salam); (b) Menunaikan kewajiban zakat; (c) Muslimah agar menggunakan jilbab; (d) Mengkoordinasikan dan meningkatkan pelaksanaan pengajian di lingkungan

kerja masing-masing; (e) Mengikuti pengajian rutin di majelis-majelis ta'lim; (f) Membudayakan baca Al-Qur'an secara berkelanjutan; (g) Menghindari perbuatan yang menyimpang dari ketentuan yang berlaku; dan (h) Melaksanakan kebersihan, ketertiban, dan keindahan dalam lingkungan tempat tinggalnya dan dalam lingkungan kantor tempat kerja masing-masing.

Kedua, agar segenap karyawan dan karyawati beserta jajaran staf di lingkungan kantor atau unit kerja masing-masing memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat dengan tetap memperhatikan ketentuan yang berlaku.Ketiga, segenap karyawan dan karyawati agar menyosialisasikan Gerakan Akhlaqul Karimah dalam berbagai kesempatan (tempat keramaian, peringatan hari-hari besar nasional dan Islam) secara terus menerus. Keempat, kepemimpinan dilakukan dengan mengedepankan keteladanan menjadi lebih penting dalam upaya pembentukan aparatur Pemerintah yang memiliki akhlaq karimah. Kelima, setiap kegiatan yang bertujuan dalam rangka pelaksanaan Syari'at Islam di lingkungan kerja masing-masing agar di koordinasikan terlebih dahulu dengan Ketua MUI setempat dan instansi terkait lainnya.

Surat Bupati tersebut diimplementasikan dalam Pedoman Pelaksanaan Gerakan Aparatur Pemerintah Berakhlaqul Karimah. Pedoman ini didasarkan kepada latar belakang dan pemikiran *Dustur Ilahi*, sebagaimana termaktub dalam al-Qur'an, al-Hadits, dan *Aqwāl al Fuqahā'* (pendapat ahli hukum Islam), yang secara umum menentukan keharusan umat Islam

(terutama pemimpinnya) untuk berbuat baik, berperilaku mulia, dan ber-*akhlaqul karimah* sebagai khalifah di muka bumi serta mewujudkan keberkahan dan kemakmuran bagi masyarakat yang beriman, bertakwa, dan beramal saleh.

Selain itu, pedoman ini didasarkan kepada UUD 1945 dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Menurut konstitusi dan GBHN tersebut aparatur pemerintah menduduki posisi sebagai pengemban amanah dan keinginan luhur bangsa Indonesia. Dalam posisi itu, mereka harus menjadikan ucapan dan perilakunya sebagai panutan rakyat. Dengan demikian, mereka memikul tanggungjawab untuk menghantarkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, dan diridhai oleh Allah Swt.

Secara lebih rinci dasar hukum Gerakan Aparatur Pemerintah Berakhlaqul Karimah adalah:

1. Al-Qur'an dan Hadist.
2. Pendapat pakar hukum Islam (*aqwāl al-fuqahā'*).
3. Undang-Undang Dasar 1945;
4. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.
5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.
6. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.
8. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Pe-nyusunan Peraturan Perundang-

undangan, Rencana Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden.

9. Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 22 A Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Daerah (Properda Tahun 2001-2005).
10. Ikrar Bersama Masyarakat Kabupaten Cianjur tanggal 1 Muharam 1422 H./26 Maret 2001 M., serta pencanangan Bupati Cianjur tentang Gerakan Aparatur Pemerintah Berakhlaqul Karimah dan Gerakan Masyarakat Marhamah.
11. Keputusan Bupati Nomor 36 Tahun 2001 tentang Pembentukan Pembaga Pengkajian dan Pengembangan Islam.

Pelaksanaan Gerakan Aparatur Pemerintah Berakhlaqul Karimah dan Gerakan Masyarakat Marhamah diarahkan pada dua elemen masyarakat yang potensial, yaitu (1) Gerakan Aparatur Pemerintah Berakhlaqul Karimah (Umara); (2) Gerakan Masyarakat Marhamah (para Kyai dan Ulama). Dengan demikian, sesuai penekanan pada aspek keteladanan, gerakan ini diarahkan terutama kepada pemuka masyarakat, baik pemuka politik maupun pemuka agama.

Berdasarkan kajian ini berbagai ketentuan yang mendasari Ge-rakan Aparatur Pemerintah Berakhlaqul Karimah dan Gerakan Ma-syarakat Marhamah, dapat diketahui bahwa "Gerakan" mengacu kepada upaya dan langkah konkrit untuk mewujudkan tujuan yang hendak dicapai, yaitu aparatur pemerintah yang bersih, berwibawa, berakhlaq mulia, dan beramal saleh. Adapun yang dimaksud dengan aparatur pemerintah adalah pegawai sebagai dimaksud dalam

Perda Kabupaten Cianjur Nomor 22 Tahun 2000, pegawai negeri sipil, baik yang tergabung dalam instansi pemerintahan daerah maupun instansi vertikal (pusat dan daerah), tenaga honorer, relawan, serta TNI/POLRI yang bertugas di wilayah Kabupaten Cianjur. Akhlaqul Karimah mengacu kepada sifat dan ciri yang benar menurut Syari'at Islam dan melekat pada diri pribadi aparatur pemerintah. Dengan demikian, Gerakan Aparatur Pemerintah Berakhlaqul Karimah ialah upaya konkrit dalam mewujudkan aparat Kabupaten Cianjur yang ucapan, tindakan dan perilakunya sesuai dengan Syari'at Islam.

3. Substansi Kebijakan tentang Syari'at Islam

Pelaksanaan Syariat Islam di Cianjur mencakup empat bidang. Pertama, bidang *Ubudiah*. Bidang ini mencakup subbidang aqidah, akhlaq, dan ibadah. Dalam Format Dasar Pelaksanaan Syari'at Islam di Kabupaten Cianjur dijelaskan bahwa: (a) Setiap Muslim wajib me-ngisi dan memperkokoh keyakinannya dengan *aqidah Ahlus Sunnah Wal Jamaah;* dan (b) Masyarakat dan Pemeritah Daerah wajib mencegah dan memberantas perbuatan yang bersifat *kufur, syirik, khurafat* dan atheisme. Dalam subbidang akhlaq ditetapkan bahwa: (a) Setiap Muslim wajib mewujudkan tata pergaulan hidup menurut Syari'at Islam dalam berbagai lingkungan (pemerintahan dan masyarakat); dan (b) Masyarakat dan Pemerintah Daerah wajib mencegah segala bentuk kegiatan yang akan menimbulkan kerusakan akhlaq atau dekadensi moral. Dalam subbidang ibadah ditetapkan bahwa: (a)

Setiap Muslim wajib melaksanakan ibadah sesuai dengan tuntunan Syari'at Islam (shalat, puasa, zakat dan haji); dan (b) Setiap Muslim bersama Pemerintah Daerah wajib memakmurkan tempat-tempat ibadah dan mengoptimalkan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Kedua, bidang *Mu'amalah* mencakup empat sub bidang: pendi-dikan, dakwah, ekonomi, dan amar ma'ruf nahi munkar (*alamr bi al-ma'ruf wa al-nahy an al-munkar)*. Dalam subbidang pendidikan ditetapkan bahwa: (a) Pemda dan masyarakat berkewajiban memajukan pendidikan sehingga dapat melahirkan insan beriman, bertaqwa, berakhlaqul karimah, cerdas dan terampil; dan (b) Pendidikan diarahkan untuk melahirkan insan yang saleh dan salehah, keluarga sakinah, dan masyarakat Marhamah. Dalam subbidang dakwah ditetapkan bahwa: (a) Setiap orang bebas menyelenggarakan dan wajib mengikuti dakwah; (b) Pemda bersama masyarakat berkewajiban untuk membina dan memajukan lembaga dakwah; dan (c) Pemda bersama masyarakat berkewajiban menyelenggarakan dan mengatur pelaksanaan Syi'ar Islam dan menolak paham sempalan. Dalam bidang amar ma'ruf nahi munkar ditetapkan bahwa: (a) Pemda bersama masyarakat berkewajiban melaksanakan amar ma'ruf nahi munkar dengan cara yang baik; dan (b) Muslim dan Muslimah wajib menggunakan pakaian sesuai dengan tuntunan Islam. Dalam subbidang perekonomian ditetapkan bahwa: (a) Hukum dasar mu'amalah adalah boleh; (b) Ekonomi Islam berfungsi

secara moral dan sosial; (c) Pemda bersama masyarakat berkewajiban menciptakan lapangan kerja di bidang pertanian, perdagangan, dan industri Islami.

Ketiga, bidang *al-Aḥwāl al-Syakhshiyah* mencakup tiga subbidang: mubarrot (kepedulian sosial), perkawinan, dan kewarisan. Dalam subbidang mubarrot ditetapkan: (a) Masyarakat Muslim dalam mewujudkan keadilan sosial hendaknya mengacu kepada kebebasan ruhaniyah mutlak, persamaan dan tanggung jawab; (b) Pemda bersama masyarakat berkewajiban memelihara orang-orang lemah (yatim piatu, janda, jompo, tuna netra, cacat fisik dan mental, dan orang-orang teraniaya) dengan memperhatikan kemaslahatan hidup mereka; dan (c) Keadilan sosial diterapkan di atas dua unsur fundamental: unsur dhamir (hati) dan unsur ketentuan hukum Islam. Dalam subbidang perkawinan dan kewarisan ditetapkan bahwa: (a) Acuan perkawinan dan kewarisan ialah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam (KHI), disebarluaskan melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991; dan (b) Pemda bersama masyarakat berkewajiban mengoptimalkan pelaksanaan undang-undang dan peraturan tentang perka-winan dan kewarisan.

Keempat, bidang *Siyasah Syar'iyah* mencakup tiga subbidang: kemasyarakatan, jinayah dan jarimah, serta siyasah. Dalam subbidang kemasyarakatan ditetapkan bahwa: (a) Hubungan antara Pemda dan masyarakat harus mencerminkan norma keadilan dan kemaslahatan; dan (b) Pemda bersama masyarakat berkewajiban mewujudkan persaudaraan Islam

(*Ukhuwwah Islamiyah*) dalam berbagai aspek. Dalam subbidang jinayat dan jarimah ditetapkan bahwa: (a) Pemda mengusulkan kepada DPR RI agar ditetapkan undang-undang khusus tentang pemberlakuan Pidana Islam di Daerah (Cianjur), sekarang Pidana Islam tidak mungkin dilaksanakan di Daerah Cianjur; dan (b) Persoalan-persoalan (publik Islam) yang muncul di daerah diselesaikan dalam bentuk fatwa bersama antara MUI, LPPI, dan instansi terkait. Dalam subbidang siyasah ditetapkan bahwa siyasah (dauliyah, dusturiyah dan maliyah) dilakukan secara berimbang (tidak berlebihan [*tafrith*] juga tidak kekurangan [*ifrath*]).

Dengan demikian, kebijakan publik yang dijadikan pedoman da-am pelaksanaan Syar'at Islam di Cianjur adalah Perda dengan cakupan empat bidang: Ubudiah, Mu'amalah, Ahwal Syakhshiyah, dan Siyasah. Akan tetapi, bidang jinayah di kesampingkan (ditunda) karena belum memungkinkan untuk dilaksanakan. Berdasarkan sejumlah dokumen tampak bahwa wakaf, dan perbankan Islam belum diatur (disinggung) sama sekali. Padahal di Indonesia telah diterbitkan PP Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, dan Buku III KHI (Inpres Nomor 1 Tahun 1991). Meskipun demikian, minat masyarakat Cianjur dalam mewakafkan harta tergolong tinggi, terutama wakaf tanah untuk masjid, majelis ta'lim, dan madrasah.

4. Dukungan Publik dan Kesadaran Hukum Masyarakat

Pelaksanaan Syari'at Islam di bidang Ubudiah (aqidah, akhlaq dan ibadah shalat, puasa, zakat dan

haji), sudah ditaati oleh sebagian besar lebih baik. Berdasarkan hasil wawancara diketahui bahwa pelaksanaan shalat berjamaah di lingkungan perkantoran meningkat, dan peringatan hari-hari besar Islam pun semakin meningkat. Akan tetapi gerakan di bidang lainnya belum memperlihatkan hasil yang optimal. Hukum perkawinan dan kewarisan sudah lama berjalan, tetapi penyimpangannya masih dapat dilihat di kawasan wisata puncak (prostitusi). Keadilan sosial pun agak jauh dari harapan; dan bahkan, jinayah-jarimah dikatakan tidak mungkin dilaksanakan apabila tidak didukung oleh undang-undang khusus yang memberikan kewenangan kepada daerah (Cianjur) untuk melaksanakannya.

Muslimah yang menggunakan jilbab semakin meningkat (terutama para pegawai di lingkungan Pemda) dan instansi lainnya. Akan tetapi, tidak berarti bahwa semua muslimat dewasa di Kabupaten Cianjur sudah menggunakan jilbab. Di bidang perbankan, di Cianjur masih berjalan bank-bank konvensional (dengan sistem bunga) yang masih diminati oleh masyarakatnya Perbankan syari'ah yang berjalan baru hanya Bank Mu'amalat Indonesia (BMI). Dan menurut hasil wawancara dengan Dewan Pengawas Syari'at (DPS) Bank Jabar Syari'ah, rencananya Bank Jabar Syari'ah akan membuka kantor cabang di Cianjur pada tahun 2005.

Pelaksanaan amar ma'ruf nahi munkar dilakukan dengan meng-optimalkan pelaksanaan peraturan yang sudah ada, seperti melakukan razia terhadap hotel-hotel yang diperkirakan menjadi tempat prostitusi dan melakukan gerakan anti perjudian (togel) yang dilaku-

kan kerjasama antara aparat kepolisian, pemda dan masyarakat.

Selain itu, koordinasi, sosialisasi, dalam pelaksanaan kebijakan ini, masih belum dilaksanakan secara efektif dan berekesinambungan. Hal itu terjadi karena pemahaman tentang *Gerbang Marhamah* masih bervariasi, serta afinitas keagamaan yang berbeda-beda pula. Demikian halnya, dengan konsistensi pelaksanaan kebijakan ini, terkadang masih dinodai oleh aparatur dan atau sebagian masyarakat.

D. Aktualisasi Pelaksanaan Syari'at Islam

Gerakan Aparatur Berakhlaqul Karimah, sebagai salah satu unsur dari kebijakan *Gerbang Marhamah*, dalam mewujudkan Cianjur yang *Sugih Mukti tur Islami* adalah terciptanya peningkatan disiplin kerja di jajaran aparatur pemerintahan Kabupaten Cianjur yang di-landasi oleh kepribadian yang *berakhlak karimah.* Koordinasi pelaksanaan kebijakan itu, khususnya bagi para kepala dinas dan instansi, para kepala badan, para kepala kantor dan lembaga-lembaga pemerintah lainnya, pada awal pencanangan kebijakan tersebut cukup intens. Ketika Surat Instruksi Bupati Nomor 451 Tahun 2001 disebarluaskan dan disposisikan unit kerja masing-masing, aktivitas aparatur meningkat. Komunikasi dilakukan sesuai dengan pola dan cara masing-masing yang dipandang efektif. Mereka sepakat atas isi kebijakan yang tertuang dalam surat instruksi tersebut. Sepakat pula pada pedoman dan

konsep-konsep yang dirumuskan, diterbitkan serta disebarluaskan oleh LPPI.

Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dan Ketua DPRD Kabupaten Cianjur menilai kebijakan *Gerbang Marhamah* sebagai sesuatu keberanian politik penting dan fundamental bagi tatanan pembangunan yang akan berdampak positif bagi proses perubahan dan kehidupan masyarakat Cianjur. Kebijakan tersebut diangkat dan dirumuskan dari potensi dan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Oleh karena itu, bagi mereka tidak ada alasan untuk menyia-nyiakan nilia-nilai luhur yang terkandung di dalamnya. Bagi kedua pejabat tersebut, selaku aparat dan jantung pembangunan di Kabupaten Cianjur, koordinasi dilaksanakan baik secara terencana, maupun secara insidental dalam lingkungan unit kerjanya, dengan memperhatikan situasi dan kondisi, serta klasifikasi isinya.

Tentang ajakan untuk melaksanakan 7 S, misalnya, tidak diperlukan koordinasi yang bersifat administratif melalui disposisi, baik antar maupun intern instansi. Khusus untuk melaksanakan shalat berjamaah zhuhur dan ashar pada setiap hari kerja, cukup dengan mengajak seluruh pegawai untuk menghentikan sejenak kegiatannya, sambil memanfaatkan waktu istirahat. Motivasi untuk berjamaah cukup besar, karena didorong oleh contoh konkrit dan keteladanan Bupati dan Ketua DPRD, sehingga memotivasi para pejabat dan karyawan bawahannya. Meskipun demikian, dalam kerangka peningkatan disiplin dan produktivitas kerja aparatur, yang dilandasi niat untuk membina keimanan dan ketakwaan, koordinasi secara

internal maupun ekternal sering dilakukan. Misalnya, dengan LPPI, MUI, dan Kandepag. Mereka, diminta untuk memberikan penyuluhan melalui pengajian rutin dan pengajian insidental.

Tentang pelaksanaan shaum, shabar, shadaqoh, sillaturrahmi, dan salam, tampaknya telah menjadi kesadaran yang cukup berarti di kalangan aparatur pemerintahan daerah. Namun demikian, masih terdapat kelemahan yang memerlukan perbaikan, baik kuantitas maupun kualitasnya. Koordinasi yang ditampilkan para pejabat secara khas administratif, belum ditemukan, kecuali melalui pengajian rutin yang khusus membahas tema-tema yang bersangkutan.

Tentang menunaikan kewajiban zakat, telah dirancang strategi pelaksanaanya. Para pimpinan instansi mencoba mengkoordinasikan dengan mendiskusikannya. Sebagai alternatif melalui pemotongan gaji secara kolektif, bagi mereka yang telah nishab dan telah diperhitungkan secara cermat tentang kemampuan untuk memenuhi kebutuhan primer masing-masing. Namun hal ini cukup polemis, karena beban mereka cenderung meningkat, selagi belum ada rasionalisasi dengan kewajiban membayar pajak. Akhirnya koordinasi dan tindak lanjut pelaksanaan kebijakan ini, diserahkan kepada masing-masing individu dan lingkungan instansi masing-masing. Karena itu, bagi para pejabat yang telah berzakat berupaya memberikan teladan kepada bawahannya, dan mengajak para pejabat lainnya.

Tentang pemakaian jilbab, bagi aparatur wanita, dan bagi laki-laki, hari Jumat memakai batik atau baju koko, dikoordinasikan secara sangat spontan, kecuali

bagi non-Muslimat. Kini kewajiban ini hampir telah menjadi kesadaran semua orang. Bahkan uniknya, ketika shalat jumat atau pelaksanaan ibadah pada hari-hari besar Islam, jilbab dipakai para polisi wanita untuk menjalankan tugas menjaga kekhidmatan ibadah dan menciptakan suasana kondusif dari keragaman aktivitas masyarakat. Baik karyawan, para pedagang, pengemudi becak dan keretek dan kendaraan, apabila tiba saatnya, diminta untuk menghentikan kendaraannya dan melaksanakan ibadah di mesjid terdekat.

Koordinasi dalam kerangka pelaksanaan pengajian rutin, khususnya untuk kuliah tujuh menit (kultum) dalam lingkungan unit kerja masing-masing dilaksanakan melalui keteladanan dan ajakan kepada para karyawan. Kegiatan ini dilaksanakan setelah shalat zhuhur. Bagi mereka mengajak shalat berjamaah, sekaligus juga mengajak untuk mengikuti kultum. Hal ini telah menjadi tradisi di lingkungan aparatur Pemda Cianjur. Namun demikian, kadang-kadang terasa jenuh. Oleh karena itu, Pemda, melalui LPPI, MUI serta Kandepag, meminta agar penceramahnya diupayakan orang-orang yang kapabel, dan materinya diususun secara terstruktur. Lain halnya dengan tema-tema pengajian insidental pada peringatan hari-hari besar Islam, temanya disesuaikan dengan momennya, dengan penceramah yang profesional, umumnya dari luar Kabupaten Cianjur.

Budaya baca tulis al-Qur'an, termasuk kebijakan yang relatif sulit dikoordinasikan. Alasannya, adalah kesibukan pada umumnya, aparat sangat kurang memungkinkan. Padahal, menurut mereka, ke-

manpuan baca tulis al-Qur'an merupakan kebutuhan penting dalam kehidupan yang harus dibarengi dengan pemahaman, keterampilan dan sekaligus pengamalannya. Para aparatur muslim, pada umumnya telah mampu membaca al-Qur'an. Namun kemampuan menulis sangat rendah. Sangat tergantung kepada latar belakang pendidikan dan kebiasaan masing-masing. Karena itu masih jarang ditemukan karyawan yang membaca al-Qur'an pada saat-saat jam kerja, kecuali pada bulan puasa. Dalam konteks kebijakan ini, kesadaran baca tulis al-Qur'an masih cenderung dilakukan pada sentra-sentra pengajian dalam masyarakat, tanpa melalui koordinasi formal oleh aparatur pemerintahan.

Tentang kewajiban menghindari perbuatan-perbuatan yang menyimpang dari peraturan yang berlaku, para aparatur mengakui bahwa kebijakan tersebut memiliki dampak psikologis yang relatif meningkat bagi kesadaran pelaksanaan peningkatan kesadaran hukum. Meskipun menurut pengakuan mereka, tidak jelas dalam hal apa tekanan dan klasifikasinya. Tetapi, kecenderungan penurunan penyelewengan perilaku aparatur yang disebut sebagai patologi birokrasi cukup signifikan. Perasaan takut melakukan pelanggaran hukum dan kejahatan, nampaknya cukup besar. Misalnya, tingkat kebocoran anggaran menurun. Hal ini, berarti tingkat korupsi yang cenderung menjadi budaya birokrasi, pada masa reformasi ini cukup ditakuti. Informasi tentang penemuan aparat yang membawa wanita bukan istrinya, hampir tidak terdengar lagi. Hal ini, didukung pula dengan intensitas pengawasan aparat keamanan

yang meningkat. Misalnya, aparat kepolisian secara periodik melakukan razia pada tempat-tempat hiburan, hotel-hotel, daerah-daerah parawisata yang sasarannya tidak memandang bulu, apakah kepada masyarakat biasa atau pegawai negeri.

Kepala Dinas Pendidikan Nasional, memandang bahwa kebijakan Bupati yang tertuang dalam surat tersebut, merupakan investasi awal dalam rangka penggalian watak kultural dan intelektual aparatur Pemda dan masyarakat Cianjur. Oleh karena itu, menurut penuturannya, ia sangat bertanggungjawab untuk mengkoordinasikan isi kebijakan tersebut melalui kegiatan-kegiatan kedinasannya, baik secara struktural maupun fungsional. Secara struktural, koordinasi dilakukan dengan aparat bawahan terdekatnya maupun para kepala sekolah dan pimpinan perguruan tinggi. Langkah tersebut dilakukan sebagai upaya meningkatan mutu sumber daya manusia dalam lingkungannya. Kegiatan-kegiatan aparat diupayakan sedapat mungkin mengikuti praktek yang dilakukan di Pemda sebagai organisasi induknya. Salah satu wujud konkritnya, secara bertahap, diberlakukan aturan bahwa bagi para lulusan SD/MI, yang akan melanjutkan pendidikan pada SLTP diharuskan memiliki sertifikat TPA atau TKA. Kegiatan budaya dan seni diupayakan memiliki warna tuntunan Islami. Di sekolah-sekolah, para guru diminta untuk memimpin shalat berjamaah, serta memberikan contoh tauladan konkrit bagi terwujudnya pembinaan akhlaq. Para kepala sekolah diberi keleluasaan untuk meningkatkan bidang studi muatan lokal, terutama yang berkaitan dengan kebijakan *Gerbang Marhamah*.

Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten Cianjur, meng-akui sangat bersyukur dengan berlakunya kebijakan *Gerbang Marhamah*. Instansi yang dipimpinnya merupakan unit yang paling di-percaya oleh Bupati untuk menjadi tulang punggung bagi pelaksanaan Syari'at Islam, khususnya bagi implementasi *Gerbang Marhamah*. Ia terpanggil untuk memimpin LPPI, dan sekaligus sebagai Ketua Badan Pertimbangan MUI. Baginya, koordinasi dengan instansi yang ada di Kabupaten Cianjur sebagai tugas suci dan amanat terbesar yang harus dijalankannya. Selain itu, koordinasi internal struktural dan fungsional terus digalang dan diintensifkan.

Pada saat Bupati mencanangkan peningkatan anggaran pemba-ngunan keagamaan untuk pembiayaan kebijakan *Gerbang Marhamah* dari Rp 700.000.000,00 (tujuh atus juta rupiah) pada tahun 2000, menadi Rp 2.000.000.000,00 (dua milyar rupiah) yang pelaksanaannya harus dikoordinasikan oleh Kandepag, LPPI, dan MUI, ia menyambutnya. Atas dasar kebijakan itu, Kandepag Cianjur bekerjasama dengan MUI menggas pengangkatan PAK (Penyuluh Akhlaq Karimah) dari kalangan ulama dan para ustad setempat hingga tingkat perdesaan berdasarkan Surat Keputusan Bupati. Hal ini direalisaikan pada bulan Mei 2002.

Sekalipun demikian, hampir semua aparat menyatakan bahwa tugas mengkoordinasikan kebijakan tersebut cukup berat. Bagi sebagian besar dari mereka hal itu sangat penting namun sulit dilaku-kan. Karena itu, sampai saat itu, hanya beberapa dinas

saja yang telah melakukan koordinasi dengan LPPI dan MUI Kabupaten Cianjur.

Berkenaan dengan hal ini, seorang Camat menyatakan:

> Kebijakan Gerakan Aparatur Pemerintahan Berakhlaqul Karimah di Kabupaten Cianjur merupakan suatu keharusan bagi setiap aparatur pemerintahan. Hal ini sesuai dengan tuntutan agama, hukum, dan susila. Sebagai Camat, saya berkewajiban untuk memberikan teladan dalam peningkatan disiplin pegawai. Dalam konteks pelaksanaan Syari'at Islam saya senantiasa melakukan koordinasi dengan LPPI dan MUI pada tingkat kecamatan. Selain pendekatan kedinasan, pendekatan keagamaan sangat penting dalam rangka meningkatkan disiplin kerja pegawai.

Seorang Polisi, ketika ditanya mengenai hal yang sama, menyatakan bahwa ia tidak mengetahui secara persis rincian Kebijakan Gerakan Aparatur Pemerintahan Berakhlaqul Karimah. Sekalipun demikian, ia hanya mengetahui kebijakan tersebut secara umum. Baginya, kebijakan tersebut merupakan landasan moral bagi aparatur di Kabupaten Cianjur (termasuk polisi), antara lain, untuk senantiasa mempertahankan dan meningkatkan disiplin kerja. Ia menyatakan: "Adanya kebijakan tersebut sangat membantu bagi pelaksanaan tugas polisi sebagai penegak hukum". Dalam pandangannya, kalau moral sudah dilaksanakan, maka tidak akan ada pelanggaran hukum. Apabila kebijakan ini berhasil, maka tugas penegak hukum berkurang. Bagi seorang polisi, melakukan koordinasi dalam kegiatan-kegiatan yang membantu pelaksanaan tugas mereka merupakan kewajiban.

Sementara itu, seorang Polisi Wanita (Polwan) menyatakan:

> Kebijakan Gerakan Aparatur Pemerintahan Berakhlaqul Karimah telah menambah aktivitas kerja polisi, khususnya Polwan. Hal ini terjadi pada hari Jum'at. Sesuai dengan kebijakan tersebut, semua aparatur pemerintahan di Kabupaten Cianjur yang beragama Islam melaksanakan salat jum'at. Agar kewajiban mereka tidak terganggu, Polwan disiagakan untuk menjaga keamanan dan ketertiban lalulintas di sekitar mesjid. Hal ini menjadi bagian tugas Polwan, karena mereka tidak berkewajiban mengikuti salat jum'at.

Seperti halnya jawaban-jawaban sebelumnya, hampir semua camat di Kabupaten Cianjur menyatakan bahwa kebijakan Gerakan Aparatur Berakhlaqul Karimah dapat dan telah membantu peningkatan disiplin kerja pegawai pada satuan kerja masing-masing. Sekalipun demikian, agak berbeda dengan jawaban para kepala dinas, para camat mengemukakan bahwa tugas dan tanggung jawab untuk mengkoordinasikan kegiatan tersebut tidak terlalu sulit.

E. Penutup

Dilihat dari segi proses kebijakan publik, Kebijakan Pelaksanaan Syariat Islam di Kabupaten Cianjur, pada beberapa aspek telah me-menuhi unsur proses kebijakan, meskipun belum, bahkan masih jauh dari konprehensif. Kelahiran kebijakan itu sendiri bersifat *buttom-up*, berbasis kehendak masyarakat yang relatif sinergis dengan *political will* Pemerintah Daerah. Kemudian diakomodasi dan dilegalisasikan lewat

Perda, meskipun perlu ditegaskan, belum ada satu pun Perda yang secara spesifik mengatur tentang Pelaksanaan Syari'at Islam di Kabupaten Cianjur. Hal ini, sejalan dengan tantangan eksternal yang masih variatif, baik dari segi politis, yuridis, sosiologis, akademis dan lainnya. Oleh karena itu, tingkat legalitas kebijakan tersebut masih rapuh.

Tingkat implementasi kebijakan mendapat dukungan publik internal yang handal, tetapi pada tataran isi, sumber daya pelaksana, serta manajemen pelaksanaan masih dapat dikatakan lemah. Faktor koordinasi antar dan inter instansi dan masyarakat masih lemah. Demikian pula terdapat kelemahan dalam sosialisasi dan konsistensi pada sebagian besar masyaraklat yang mentaati kebijakan itu. Oleh karena itu, dari aspek penggadendaan pemerintah, rumusan, legislasi, implementasi, serta evaluasi, masih perlu dioptimalkan.

Daftar Pustaka

Anders Uhlin. 1997. *The Third Wave of Democratization: The Indonesian Pro-Democracy Movement in a Changing World*, London: Curzon Press.

Anderson, J. E. 1979. *Publik Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Bambang Sunggono. 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Garafika.

Danim, Sudarwan. 1997. *Pengantar Studi Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.

Dunn, William N. 1991, *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice-Hall. Inc.

Dye, Thomas R. 1978. *Understanding Publik Policy*. New Jersey: Prentice Hall, Inc.

Edwards, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.

Grindle, Merilee S., Ed. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey: Princenton University Press.

Hefner, Robert, W. and Patricia Horvatich. 2001. *Islam di Era Negara Bangsa: Kebangkitan Politik dan Agama Muslim Asia Tenggara* (Terjemahan). Yogyakarta: Tiara Wacana.

Husaini, Adian. 2001. *Rajam dalam Arus Budaya Syahwat*. Jakarta: Pustaka Al Kautsar,

Irfan Islamy, M. 1998. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara.

Jomo, Frans Wiryanto. 1986. *Membangun Masyarakat (Buku Pegangan bagi Pekerja Pembangunan Masyarakat)*. Bandung: Alumni.

Jones, Charles O. 1983. *An Introduction to the Study of Publik Policy*. California: Brooks/Cole Publishing Company.

Kartasasmita, Ginanjar. 1996. *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta: CIDES.

Miftah Thaha dan Agus Dharma, Ed. 1998. *Menyoal Birokrasi Publik*. Jakarta: Balai Pustaka.

Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Islam. 2002. *Mewujudkan Masyarakat Cianjur Sugih Mukti tur*

Islami: Sebuah Upaya Melaksanakan Syari'at Islam di Kabupaten Cianjur.

_____. 2002. *Pedoman Pelaksanaan Aparatur Pemerintah Berahlaqul Karimah di Kabupaten Cianjur*.

_____. 2002. *Gerbang Marhamah (Gerakan Pembangunan Masyarakat Berakhlaqul Karimah): Rencana Starategis Mewujudkan Masyarakat Cianjur Sugih Mukti tur Islami*.

_____. t.th. *Format Dasar Pelaksanaan Syari'at Islam di Kabupaten Cianjur*.

_____. dan Majelis Ulama Indonesia Kabupaten Cianjur. 2002. *Apa dan Bagaimana Pelaksanaan Syari'at Islam di Kabupaten Cianjur: Bahan Penyuluhan dan Sosialisasi bagi Para Petugas Penyuluh Akhlaqul Karimah (PAK) di Kabupaten Cianjur*.

Nigro, F.A. dan Nigro, L.G. 1980. *Modern Public Administration*. New York: Harper and Row Publisher.

Panitia Hari Besar Islam. 2002. *Laporan Kegiatan Peringatan Tahun Baru Islam 1422 H Tingkat Kabupaten Cianjur*.

Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur. 2001. *Program Pembangunan Daerah (Propeda) Tahun 2001-2006*

_____. 2002. *Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada) Kabupaten Cianjur Tahun 2002*.

Sarundajang, S. H. 1991. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Sasono, Adji. 1999. *Mengenal Birokrasi Publik.* Jakarta: Balai Pustaka.

Tjokroamidjojo, Bintoro & Mustofa Didjaja AR. 1988. *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembanguna: Perkembangan Teori dan Penerapan,* Jakarta: Lembaga Penelitian Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial.

Wibawa, Samudra. 1994. *Kebijakan Publik Proses dan Analisis*. Jakarta: Intermedia.

REKAYASA MODEL PEMBUATAN PERATURAN DAERAH BERBASIS SYARIAT ISLAM

Dr. Tatang Astarudin, MH

A. Pendahuluan

Otonomi daerah tidak dapat dipandang sebagai agenda yang terpisah dari agenda besar demokratisasi kehidupan bangsa. Konsekuensi logis dari cara pandang tersebut adalah otonomi daerah harus diposisikan sebagai instrumen desentralisasi-demokratisasi. Dalam kaitan ini, otonomi daerah bukanlah tujuan, melainkan cara demokratis untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat tanpa kecuali. Maka tidak pelak pemberlakuan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 telah mendorong terjadinya berbagai perubahan paradigma mendasar di daerah. Pola pemerintahan telah mengalami perubahan dari yang *sentralistik* menjadi desentralistik, disertai munculnya harapan suburnya iklim demokrasi di daerah.

Demokratisasi di daerah mengandung makna semakin menguatnya partisipasi rakyat dalam proses-proses politik dan pembangunan di daerah, termasuk partisipasi rakyat dalam proses pembuatan perangkat

peraturan hukum daerah (Peraturan Daerah [Perda]). Wujud partisipasi rakyat dalam proses pembuatan perangkat hukum daerah antara lain dapat dilihat dari intensitas keterlibatan rakyat dalam mempengaruhi (*influencing*) proses pembuatan Perda di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta proses mengawasi (*monitring*) dan menilai (*evaluating*) implementasi Perda oleh Pemerintah Daerah.

Gelombang demokratisasi yang dibawa oleh momentum otonomi daerah titu telah mendorong umat Islam di beberapa daerah (sebut saja misalnya Tasikmalaya, Garut, dan Cianjur, di wilayah Jawa Barat) mendesak DPRD-nya untuk menerapkan Syariat Islam di daerahnya melalui tuntutan pembuatan berbagai "Perda Syariat". Keinginan tersebut semakin kuat ketika secara yuridis formal melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001, Pemerintah "memperkenankan" pelakanaan Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD).

Permasalahan yang muncul kemudian adalah, dalam sistem de-mokrasi perwakilan (*representative democracy*) seperti yang berlaku di Indonesia, upaya mengakomodasikan aspirasi dan tuntutan masyarakat tersebut sangat tergantung pada "kemampuan" dan "kemauan" anggota DPRD. Kongkretnya, untuk menyikapi maraknya tuntutan aspirasi masyarakat untuk menerapkan Syariat Islam tersebut, diperlukan peningkatan kualitas peran dan tanggung jawab anggota DPRD, khususnya peran dan tanggung jawab di bidang *legislative drafting* (teknik perancangan draf peraturan perundang-undangan). Mereka juga dituntut

lebih proaktif, kreatif, dan mandiri dalam melakukan pembaharuan di bidang *legislative drafting* daerah pada khususnya, dan pembaharuan sistem pemerintahan yang sesuai dengan tuntutan dan aspirasi masyarakat pada umumnya.

Permasalahan lainnya adalah berkaitan dengan model pembuatan peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang menjadi inti dari penelitian ini, banyak sekali masalah-masalah hukum yang perlu mendapat perhatian serius. Di antaranya, masalah sinkronisasi hukum antara hasil amandemen UUD 1945 dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 serta Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 21, 22, 23, dan 24 Tahun 2001 terutama pasal-pasal yang berkaitan dengan kedudukan dan peran DPRD dalam pembuatan Peraturan Daerah. Permasalahan ini juga akan berimbas pada tugas mereka di bidang *legislative drafting*, mulai dari proses, metode, dan teknik perancangan perundang-undangannya. Selain itu, sebagai konsekuensi dari perubahan paradigma hukum pada skala nasional dan regional, masalah "asinkronisasi" dan inkonsistensi norma hukum serta masalah pergeseran kekuasaan *legislative power,* dipastikan akan membawa perubahan dan permasalahan-permasalahan baru pada perancangan draf peraturan perundang-undangannya, baik pada tataran bentuk luarnya maupun substansinya.

Melihat banyak dan luasnya permasalahan hukum di seputar pembaharuan *legislative drafting* di tingkat

daerah, maka ruang lingkup tulisan ini hanya difokuskan pada beberapa permasalahan sebagai berikut: (1) Apakah model rujukan pembuatan Perda yang berlaku pasca pemberlakuan otonomi daerah mampu mengakomodasi aspirasi dan tuntutan masyarakat daerah? (2) Apakah Perda yang berkenaan dengan pelaksanaan Syariat Islam yang sesuai dengan prinsip-prinsip peraturan perundang-undangan yang baik dan demokratis? (3) Seperti apa model alternatif penyusunan Perda yang selain mampu mengakomodasi aspirasi penerapan Syariat Islam juga sesuai dengan prinsip peraturan perundang-undangan yang baik dan demokratis?

Ketiga pertanyaan itu dihadapkan kepada Perda di 3 (tiga) kabupaten, yaitu Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Garut, dan Kabupaten Cianjur. Dipilihnya ketiga kabupaten tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa di ketiga daerah tersebut isu pembentukan Perda Syariat Islam cukup kuat. Di Kabupaten Tasikmalaya, isu penerapan Syariat Islam mencuat ke permukaan sejalan dengan disusunnya Rencana Strategis (Renstra) Kabupaten Tasikmalaya yang antara lain memuat visi Kabupaten Tasikmalaya yang *religius Islami*. Di Kabupaten Garut, isu penerapan Syariat Islam juga mencuat ke permukaan sejalan dengan disusunnya Renstra Kabupaten Garut yang antara lain memuat visi Kabupaten Garut yang *"Tata Tengtrem Kerta Raharja menuju Ridha Allah Swt".* Selain itu, di Kabupaten Garut juga terbentuk *Dewan Imamah* dan Lembaga Pengkajian, Penegakan, dan Penerapan Syariat Islam (LP3SyI), yang salah satu

agendanya adalah mempersiapkan Kabupaten Garut untuk menerapkan Syariat Islam.

Sementara itu, di Kabupaten Cianjur, isu penerapan Syariat Islam mencuat ke permukaan sejalan dengan disusunnya gagasan *Gerbang Marhamah* sebagai bagian dari Renstra Kabupaten Cianjur. Gerakan Pembangunan Masyarakat Berakhlakul Karimah (*Gerbang Marhamah*) merupakan upaya bersama yang dilakukan secara sistematis dan terus menerus dalam rangka mentransformasikan nilai-nilai (akhlak) Islam ke dalam keseharian hidup umat Islam Cianjur. Upaya itu juga merupakan tahapan sekaligus bagian tidak terpisahkan dari upaya jangka panjang umat Islam Kabupaten Cianjur untuk meningkatkan pelaksanaan Syariat Islam. Secara kelembagaan, Kabupaten Cianjur juga sudah dibentuk Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Islam (LPPI) berdasarkan SK Bupati Nomor 34 Tahun 2001. Lembaga itu, antara lain, bertugas mewujudkan visi masyarakat Caianjur yang *Sugih Mukti tur Islami dalam Wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

B. Tinjauan Teoritis dan Kerangka Pikir

1. Tinjauan Teoritis

Secara konseptual, ada beberapa teori yang dijadikan acuan dalam membahas rekayasa model pembuatan peraturan daerah yang berbasis Syariat Islam. Payung teori (*grand theory*) yang digunakan adalah teori negara berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*) yang didukung oleh *midle-range theory* Trias Politica, serta konsep pembaharuan hukum dan

prinsip-prinsip pembuatan perundang-undangan yang baik dan demokratis sebagai *applied theory*-nya.

a. Teori Negara Berdasar atas Hukum

Pemahaman tentang *Rechtsstaat* tidak sama pada berbagai negara, mengingat sistem kenegaraan yang dianutnya berbeda-beda. Kata majemuk *Rechtsstaat* (dengan R besar) berasal dari peristilahan bahasa Jerman, dan masuk dalam kepustakaan Indonesia melalui bahasa Belanda *rechtsstaat* (dengan r kecil) kata *Recht* memang dapat diterjemahkan dengan "hukum" dan *staat* dengan "negara" tetapi kata majemuk *Rechtsstaat* tidak dapat begitu saja diterjemahkan dengan "negara hukum". Penerjemahan yang lebih tepat adalah "negara berdasar atas hukum" sebagaimana telah ditunjukkan oleh UUD 1945 pada bagian Penjelasan Umumnya. Para pakar Inggris sendiri yang mendalami kepustakaan negara Jerman tidak menterjemahkan *Rechtsstaat* dengan *Law State*, melainkan *State Governed by Law* (Kenneth H. F. Dyson). Dalam hal ini A. Hamid S. Attamimi lebih cenderung menerjemahkan *"Rechtsstaat"* dengan "negara berdasar atas hukum" atau membiarkan dalam istilahnya yang asli, *Rechtsstaat* (Attamimi, 1994: 1-4).

Menurut para ahli, pertumbuhan wawasan negara berdasar atas hukum mempunyai sejarah yang panjang. Terminologi *"Rechtsstaat"* yang lahir dan mulai di awal pada abad ke 19, ketika pandangan tentang kekuasaan negara masih didasarkan pada teori yang mengajarkan bahwa raja adalah institusi

tertinggi dan raja memperoleh kekuasaannya dari Tuhan. Raja merupakan sumber dari kekuasaan dan hukum, karena itu Raja berada di atas undang-undang dan undang-undang tidak dapat menyentuhnya (*princeps legibus solutus est).* Titik lemah dari ajaran teokrasi yang berkembang di abad pertengahan ini terletak pada pandangan bahwa semua kekuasaan berada di tangan raja, padahal dalam kenyataan di lapang berbeda. Kekuasaan militer dan keuangan tidak sepenuhnya pada raja, demikian juga kekuasaan yang lainnya.

Perkembangan wawasan negara berdasar atas hukum (*Rechtsstaat-idee*) mempunyai pengaruh sangat besar, sehingga pada abad ke-20 dan abad 21 ini, hampir tidak ada suatu negara pun yang meng-anggap dirinya sebagai negara modern tanpa menyebutnya "negara berdasar atas hukum". Dalam konsep dan teori *Rechtsstaat*, menuntut secara tegas dan jelas adanya: (1) pemisahan/pembagian kekuasaan dalam negara; (2) adanya konstitusi tertulis yang hak-hak dasar warga negara dan hak asasi manusia; (3) adanya kepastian hukum bahwa semua tindakan pemerintah harus berdasar pada Undang-Undang Dasar dan Undang-undang; (4) adanya peradilan yang bebas dan merdeka (Attamimi, 1994: 9).

Menurut Bagir Manan, upaya menemukan prinsip atau asas negara berdasar atas hukum itu memang sangat penting, tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah mekanisme pelaksanaan prinsip-prinsip dan asas-asas tersebut. Artinya mekanisme apakah yang

perlu diciptakan supaya prinsip pemisahan kekuasaan/pembagian kekuasaan, prinsip hak asasi manusia, prinsip kebebasan hukum dan lain sebagainya dapat benar-benar mewujudkan kehidupan bermasyarakan, berbangsa, dan bernegara berdasarkan atas hukum yang demokratis dan sejahtera (Manan, 1994: 7).

b. Relevansi Teori *Trias Politica*

Teori "Trias Politica" lahir sebagai perlawanan terhadap kekuasaan mutlak (absolut) raja. Sebab pada sekitar abad 16 dan 17 waktu itu kekuasaan mutlak raja meliputi kekuasaan membuat undang-undang, sekaligus melaksanakan undang-undang dan mengadili siapa saja yang melanggar undang-undang. Dalam situasi semacam ini, hampir dapat dipastikan bahwa Raja yang mempunyai kekuasaan absolut tersebut bertindak sewenang-wenang, hak asasi manusia diinjak-injak, dan ademokratis. Itulah sebabnya Montesquieu dalam teorinya *Trias Politica* atau disebut teori *Pemisahan Kekuasaan* menyatakan bahwa kekuasaan dalam negara harus diberikan secara terpisah kepada tiga cabang kekuasaan (Soemantri, 1998: 3): kekuasaan membuat undang-undang (lembaga legislatif), kekuasaan melaksanakan undang-undang (lembaga eksekutif), dan kekuasaan untuk mengadili (lembaga yudikatif).

Teori pemisahan kekuasaan (atau dapat dibaca, pembagian kekuasaan) di atas adalah penting dalam konteks supaya penyelenggaraan fungsi-fungsi lembaga negara tidak saling tumpang-tindih, terutama

fungsi pemerintahan (eksekutif) tidak boleh mencampuri fungsi peradilan (yudikatif), dan selain kedua fungsi di atas (eksekutif dan yudikatif) diawasi oleh fungsi perundang-undangan (legislatif). Dengan demikian, berdasakan teori trias politica dikenal adanya suatu badan yang membuat undang-undang (lembaga legislatif). Dalam konteks Indonesia lembaga legislatif ini direpresentasikan oleh DPR/DPRD. Meskipun dalam pelaksanaannya fungsi legislatif tersebut dijalankan oleh eksekutif dan atau legislatif (Presiden dan/atau DPR, untuk Pemerintahan Pusat serta Gubernur, Bupati, Walikota dan/atau DPRD, untuk Pemerintahan Daerah). Adapun setelah amandemen UUD 1945, telah terjadi pergeseran kekuasaan di bidang pembuatan undang-undang dari dominasi *executive power* bergeser pada *legislative power* (meskipun dalam praktik masih terkesan setengah hati).

c. Konsep Pembaharuan Hukum

Stan Ross dalam bukunya, *Politics of Law Reform*, berpendapat bahwa politik pembaharuan hukum itu adalah selalu membangun hubungan antara hukum dan kebutuhan masyarakat, agar membuat hukum lebih pasti, mudah dicerna, mudah dicari, dan dimengerti oleh para anggota masyarakat. Pada bagian lain, Ross mengatakan bahwa dalam pembaharuan hukum terdapat suatu proses di mana hukum yang berlaku sekarang selalu dikaitkan dengan perubahan kebutuhan dan nilai-nilai masyarakat yang mengakibatkan adanya kemajuan dan perkembangan

hukum terhadap masalah-masalah yang harus ditanganinya (dalam Hasibuan, 1993: 60).

Dalam perspektif yang lain Sunaryati Hartono (1998) mengatakan bahwa makna pembangunan hukum itu meliputi empat usaha yaitu: (1) Menyempurnakan (membuat sesuatu yang lebih baik); (2) Mengubah agar menjadi lebih baik dan modern; (3) Mengadakan sesuatu yang sebelumnya belum ada; (4) Meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan atau tidak cocok dengan sistem baru.

Dua termonologi pembangunan hukum dan pembaharuan hukum di atas, oleh Moh. Mahfud MD dikonstruksikan dalam konsepsi politik hukum menjadi satu pemahaman yakni: pembangunan hukum itu meliputi pembaharuan hukum dan penciptaan hukum. Dikatakan pembaharuan hukum, manakala dalam tatanan hukum yang lama sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat, maka hukum tersebut harus diganti. Sedangkan penciptaan hukum, ketika terjadi perubahan atau kemajuan masyarakat namun belum ada peraturannya, maka diciptakanlah hukum yang baru (Mahfud MD, 1998: 8). Penulis sependapat dengan pernyataan Mochtar Kusumaatmadja (1976: 11), bahwa fungsi hukum itu tidak lagi hanya untuk menjaga ketertiban, tetapi juga berfungsi sebagai sarana pembaharuan masyarakat.

Konsep hukum dalam pengertian fungsinya sebagai sarana pembaharuan masyarakat yang dikemukakan Mochtar di atas, merupakan modifikasi dari konsep Roscoe Pound, *law as a tool of social engineering*. Pengertian "a tool", alat, mengandung

makna adanya sifat mekanistis (teknologi). Fungsi hukum itu sendiri untuk mengubah perilaku (sikap mental) warga masyarakat Amerika Serikat yang masih rasdiskriminatif. Sedangkan pengertian "sarana" menurut konsep Mochtar mengandung pengertian yang sangat luas yaitu: (a) menuju kemakmuran dengan (adil dan makmur) tertib dan adil, (b) sumber hukum formal yang utama adalah undang-undang, juga yurisprudensi atau kombinasi, (c) pembinaan dalam arti *legal engineering* (perubahan undang-undang yang sesuai dengan keguanaan dan kebutuhan masyarakat yang sedang membangun). *Social engineering* juga bermaksud adanya perubahan masyarakat dari tradisional menuju modernisasi (Kusumaatmadja, 1976: 13; Otje Salman, 1986: 32-33).

Dalam hal ini, S. Tasrif (dalam Kusumaatmadja, 1976: 16) men-dukung pendapat Mochtar, namun ada satu hal untuk dipikirkan da-lam melakukan pembaharuan hukum adalah adanya "*sense for priorities*" yaitu menentukan dahulu bidang-bidang hukum mana yang dapat diperbaharui dan bidang-bidang mana yang sebaiknya dibiarkan. Tolok ukurnya adalah "sistem hukum netral" (seperti hukum teknologi, hukum bisnis, hukum perjanjian, hukum perniagaan, termasuk *di dalamnya hukum yang terkait dengan teknik perancangan peraturan perundang-undangan*, kursif penulis), merupakan bidang hukum yang lebih tepat untuk pembaharuan. Sedangkan kategori "sistem hukum yang sensitif" (yaitu bidang-bidang hukum yang erat kaitannya dengan kehidupan sosial

budaya dan spiritual masyarakat, seperti hukum keluarga, hukum perkawinan, dan waris), sebaiknya dikemudiankan.

Langkah berikutnya upaya pembaharuan hukum yang pertama-tama yang dilakukan dalam usaha pembentukan hukum nasional adalah melalui proses perundang-undangan. Kemudian pada tahap penerapannya perlu dimantapkan melalui putusan-putusan pengadilan (Lihat: Hamidi, 1999: 16). Karena itu pembaharuan hukum di bidang teknik perancangan peraturan perundang-undangan menjadi relevan dan krusial untuk diperbaharui terlebih dahulu, sebelum pembaharuan hukum bidang-bidang yang lain.

Dalam konteks Syariat Islam, konsep pembaharuan hukum di samping mengacu pada sumber hukumnya, tentu saja, juga harus sejalan dengan penerapan Syariatnya di masyarakat. Dalam hal ini Ibn Khaldun yang kemudian dikutip oleh Rosenthal, menawarkan model penerapan Syariat Islam itu ke dalam dua pola yaitu: *eksklusif* dan *inklusif* (Rosenthal, 1965: 20). Pola penerapan Syariat eksklusif tidak bisa dilepaskan dari pandangan eksklusif yang menganggap Syariat sebagai *religious, sacred and hence immutable* (Delhi, SM Shahid, 1989: l). Artinya sifat religious yang ada pada syari'ah menyebabkan ia bersumber dari Tuhan, sakral, sempurna, tidak bisa berubah, berlaku untuk kapan saja dan di mana saja. Ia tidak diproyeksikan untuk mengikuti perkembangan atau proses evolusi peradaban manusia karena manusia yang justru harus tunduk dan mengikuti semua aturan Tuhan yang sudah lengkap.

Sebaliknya Syariat Islam justru harus digunakan untuk merekayasa kehidupan sosial manusia (*social engineering*). Manusia pada dasarnya tidak punya hak mempertanyakan hukum-hukum Tuhan yang suci itu. Umat Islam dituntut melaksanakan Syariat Islam apa adanya. Barangsiapa yang tidak menerapkan hukum Tuhan maka ia tergolong kafir, dzalim, atau fasik (Q.S. al-Maidah (5) ayat 44, 45, 47). Hanya pada bagian-bagian detil yang belum dijelaskan oleh al-Qur'an atau al-Sunnah saja, manusia memiliki kapasitas sebagai mujtahid bisa melakukan improvisasi. Artinya, ijtihad bukan *intellectual exercise* yang bisa digunakan secara liberal, karena ada hal-hal yang sudah tidak bisa diotak-atik, *qathi'y al-wurūd wa al-dilālah*.

Sebagai hukum Tuhan yang menciptakan manusia, Syariat harus diyakini sebagai aturan yang sudah dirancang oleh Tuhan untuk kebaikan manusia. Ibarat sebuah pabrik yang di samping membuat kendaraan, juga mengeluarkan buku petunjuk perawatan. Tentu kendaran akan terawat dengan baik serta tahan lama bila dipelihara sesuai dengan aturan yang ada pada buku petunjuk yang dikeluarkan oleh pabriknya. Itulah kira-kira gambaran penerapan syari'ah Islam bagi kehidupan manusia.

Syariat harus merupakan undang-undang tertinggi di dunia. Undang-undang lain yang dibuat manusia, harus menyesuaikan dengan ketentuan Syariat. Sebagai jaminan bahwa undang-undang tidak keluar dari aturan Syariat maka setiap undang-undang yang dibuat manusia termasuk yang dibuat oleh parlemen harus diawasi oleh pakar Syariat. Kalau perlu para

pakar ini diberi hak veto untuk menangguhkan berlakunya undang-undang bila terjadi perselisihan antara undang-undang yang dibuat oleh manusia dengan ketentuan Syariat. Sebab kedaulatan Tuhan di atas kedulatan manusia.

Karena kebaikan Syariat itu tidak bisa dilepaskan dari keyakinan agama, maka Syariat Islam pada dasarnya hanya diberlakukan untuk orang Islam saja. Akan tetapi bagaimana andaikata ada orang Islam yang mengabaikan atau mengingkari pelaksanaan Syariat. Tentu saja yang semacam ini bisa dipandang sudah keluar dari Islam atau murtad. Dalam Syariat Islam sudah ada aturan untuk menghukum orang murtad yaitu dengan hukuman mati. Lalu kalau begitu apakah di dalam Islam tidak ada kebebasan beragama? Memang tidak ada, karena kebebasan beragama hanya berlaku bagi mereka yang berada di luar Islam dan belum masuk Islam. Mereka boleh memilih tetap di luar Islam atau masuk Islam. Bila mereka sudah masuk Islam, maka dia harus tunduk pada aturan Islam.

Kemudian untuk bisa menerapkan pelaksanaan Syariat Islam 'secara paksa', maka penerapan Syariat Islam harus melalui alat kekuasaan atau negara yang disebut *syari'ah state.* Begitu pentingnya pelaksanaan Syariat oleh negara sehingga, menurut beberapa pakar, ukuran untuk menyebut negara itu negara Islam atau bukan adalah sejauh mana Syariat Islam sudah dilaksanakan (Ibn Khaldun, dalam Rosenthal, 1965: 26).

Sebaliknya penerapan Syariat inklusif juga tidak bisa lepas dari pandangan inklusif. Dalam pandangan

inklusif, Syariat tidak lebih dari sekedar aturan yang digunakan untuk menjabarkan prinsip-prinsip fundamental ajaran Islam sesuai dengan konteks ruang dan waktu. Oleh karenanya Syariat tidak dilihat sebagai sesuatu yang *divine* atau sakral. Syariat amat mungkin untuk diubah atau berubah. *Although derived from the fundamental divine source of Islam, the Qur'an and Sunna, Shari'a is not divine because it is the product of human interpretation of those source,* demikian kata An-Na'im. Yang tidak berubah hanya sebagian kecil terutama Syariat yang menyangkut ibadah ritual.

Selagi prinsip fundamental ajaran Islam bisa diakomodasi –dalam konteks Indonesia prinsip itu sudah diakomodasi oleh falsafah bangsa, Pancasila– maka aturan publik yang sekunder pada dasarnya bisa dirumuskan bersama oleh manusia dengan tetap mempertimbangkan kemaslahatan manusia. Pandangan ini amat mempercayai kebaikan dan kemampuan manusia dalam merumuskan aturan-aturan duniawi mereka. Bila terjadi perselisihan atau perbedaan pendapat, maka pendapat yang didukung oleh suara terbanyak itulah yang diambil. Oleh karena untuk urusan duniawi berlaku adagium suara rakyat adalah suara Tuhan (*vox populi vox dei),* maka *expert* dalam bidang Syariat yang bertugas mengawasi aturan yang dibuat parlemen agar sesuai dengan "kehendak" Tuhan tidak diperlukan lagi. Berbeda dengan kalangan eksklusif yang melihat bahwa dalam urusan apapun harus sepenuhnya menyerahkan kedaulatan pada Tuhan (teokrasi) atau minimal

gabungan (teodemokrasi), kalangan inklusif bisa menerima kedaulatan manusia dalam kehidupan duniawi. Jadi dalam pandangan inklusif ini ijtihad betul-betul merupakan *intellectual exercises* yang liberal, tanpa dibatasi oleh hal-hal yang dipandang *qathi'y al-dilālah* selagi obyek ijtihad itu sendiri merupakan urusan publik. Ijtihad adalah refleksi pemikiran dinamis manusia yang pada akhirnya mengarah pada konsensus atau dengan istilah Fazlur Rahman (1979: 325), *Ijtihad must be a multiple effort of thinking minds –some naturally better than others, and some better than others in various areas- that confront each other in open arena of debate, resulting eventually in an overall consensus*.

Dua pola kecenderungan penerapan Syariat ini berimplikasi pada aspek lain. Mereka yang cenderung mengambil bentuk Syariat eksklusif sangat menjunjung tinggi kedaulatan Tuhan dalam kaitannya dengan konstitusi negara. Padahal teori kedaulatan Tuhan yang biasanya digunakan untuk menjamin atau memproteksi berlakunya Syariat sering mendapat kendala dalam implementasinya karena pada akhirnya akan dihadapkan kepada pertanyaan siapa yang berhak bertindak 'atas nama' Tuhan, sebab sebagaimana dikatakan oleh Abdullahi Ahmed al-Na'im, *since Muslims accept the ultimate sovereignity of God, they must accept the practical sovereignity of men who speak for God*.

Secara teoritis upaya untuk menjembatani paham konstitusionalism yang didasarkan pada paham kedaulatan rakyat dengan konstitusi yang mengakomodasi model Syariat ini telah dilakukan oleh

Abul Ala Maududi dengan membuat istilah teodemokrasi untuk menjelaskan jenis *sovereignity*-nya, tapi upaya jalan tengah ini bisa dinilai sia-sia karena pada akhirnya dalam menghadapi tarik menarik antara dua kedaulatan ini (Tuhan dan manusia) tetap akan muncul siapa yang lebih tinggi. Kalau keputusan Tuhan atau agen yang mewakilinya itu yang harus dimenangkan maka pemerintahan itu pada dasarnya menganut sistem teokrasi. Sebaliknya, bila keputusan final terletak pada kehendak rakyat atau yang mewakilinya, maka pemerintahan bisa disebut demokrasi.

Sebaliknya mereka yang cenderung mengambil pola inklusif dalam penerapan Syariat, cenderung lebih mudah menerina gagasan kedaulatan rakyat dalam konstitusi. Sehingga bila dikaitkan dengan konstitusi Indonesia khususnya setelah diamandemen dengan menambah pasal atau ayat yang lebih mempertegas adanya jaminan terhadap hak asasi manusia serta persamaan warga negara di hadapan hukum tanpa memandang asal usul agama ras atau golongan, maka mereka yang memperlakukan Syariat Islam secara inklusif cenderung tidak mengalami banyak masalah.

Di Indonesia, pembicaraan mengenai penerapan Syariat Islam dapat dilihat dari dua tataran, yakni tataran akademis dan tataran politis. Secara akademis pembahasan penerapan Syariat Islam di Indonesia biasanya bermuara pada dua teori yang sering dianggap kontradiktif, yakni teori *receptie* yang dikemukakan oleh van Vollenhoven dan teori *receptio in complexu* yang dikemukakan oleh L.W.C. van Den Berg. Sedangkan secara yuridis dan politis biasanya ditandai dengan adanya perjuangan untuk mengembalikan Piagam Jakarta, langsung atau tidak langsung ke dalam konstitusi Indonesia. Ada dua buku yang cukup penting untuk dikemukakan di sini. Pertama, buku yang ditulis oleh Endang Saifuddin Anshari yang berjudul *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*, kedua buku yang ditulis oleh Yusril Ihza Mahendra yang berjudul *Dinamika Tata Negara Indonesia*. Kedua penulis ini pada dasarnya sepakat bahwa dengan adanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka Syariat Islam semestinya lebih berpeluang untuk diterapkan di Indoesia, mengingat dalam dekrit itu, jelas-jelas dinyatakan bahwa Piagam Jakarta menjiwai UUD 1945. Akan tetapi sekali lagi bahwa problem penerapan Syariat Islam –termasuk di berbagai negara Islam lain– bukan terletak pada persoalan konstitusi semata tapi juga pada persoalan sejauh mana Syariat Islam bisa memberikan jaminan akan ditegakkannya hak asasi manusia. Inilah yang kemudian menimbulkan adanya semacam kesalahpahaman atau ketakutan dari berbagai kalangan termasuk dari kalangan Muslim sendiri.

d. Pembuatan Peraturan yang Baik

Dalam studi ilmu dan teori perundang-undangan, paling tidak ada empat syarat bagi peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu: yuridis, sosiologis, filosofis, dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan yang baik (Fadjar, 2000: 3; Soeprapto, 1998: 196; dan Manan, 1992: 13). Adapun teknik perancangannya peraturan perundang-undangan yang baik itu harus memenuhi ketepatan struktur, ketepatan pertimbangan, ketepatan dasar hukum, ketepatan bahasa (peristilahan) dan ketepatan dalam pemakaian huruf dan tanda baca (Manan, 1992: 17).

Selain keempat syarat tersebut di atas, pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik juga harus memperhatikan asas-asas formal dan asas material yang dikemukakan Van der Vlies seperti yang dikutip Attamimi (1990: 335) dan Bagir Manan (1992: 19) sebagai berikut:

1. Asas-asas formal meliputi: (a) asas tujuan yang jelas, (b) asas or-gan/lembaga yang tepat, (c) asas perlunya peraturan, (d) asas dapat dilaksanakan, dan (e) asas konsensus.
2. Asas-asas material meliputi: (a) asas tentang terminologi dan sistematika yang benar, (b) asas tentang dapat dikenali, (c) asas perlakuan yang sama dalam hukum, (d) asas kepastian hukum, dan (e) asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Adapun ruang lingkup peraturan perundang-undangan Tingkat Daerah antara *das söllen* (apa yang

seharusnya) dengan *das sein* (apa yang senyatanya) terdapat sedikit perbedaan. Utamanya setelah ditetapkannya Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Menurut Bagir Manan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah diartikan sebagai "peraturan perundang-undangan yang di-bentuk oleh Pemerintah Daerah atau salah satu unsur Pemerintah Daerah (sekarang *oleh DPRD atau Pemerintah Daerah*, kursif oleh penulis) yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah". Dalam arti luas, peraturan perundang-undangan tingkat daerah dapat juga termasuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh satuan Pemerintah Pusat di Daerah (oleh Kepala Wilayah) atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat yang berlaku untuk daerah atau wilayah tertentu (Lihat: Manan, 1995: 1; Joko Prakoso, 1985: 42-43).

Jenis atau macam peraturan perundang-undangan tingkat daerah terdiri atas Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang mempunyai sifat "mengatur". Perda dapat diusulkan oleh DPRD atau eksekutif yang telah selesai pembahasannya di dewan ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD (Pasal 38 UU Nomor 5 Tahun 1974, bandingkan dengan Pasal 69 UU Nomor 22 Tahun 1999).

Sedangkan Keputusan Kepala Daerah merupakan peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang dibuat oleh Gubernur/ Bupati/ Walikota sebagai Kepala Daerah dan bukan sebagai Kepala Wilayah. Seandainya sebagai Kepala Wilayah dapat membuat

peraturan perundang-undangan, maka peraturan itu bukan sebagai peraturan tingkat daerah tetapi peraturan tingkat pusat, karena Kepala Wilayah adalah unsur Pemerintah Pusat. Dalam praktik memang Keputusan Kepala Daerah tidak selalu mempunyai sifat atau berbentuk peraturan perundang-undangan. Kepala Daerah juga mempunyai kewenangan membuat ketetapan (*beschikking*) dan peraturan kebijakan (*beleidsregels*) seperti pembuatan "*Juklak* dan *Juknis*" (Manan, 1995: 4).

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Tap MPR Nomor III/MPR/ 2000 bahwa lingkup peraturan tingkat daerah itu hanya berbentuk Perda. Dalam Pasal 3 butir (7) disebutkan bahwa Perda merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan: (a) Peraturan Daerah Propinsi dibuat oleh DPRD Propinsi bersama dengan Gubernur (b) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota (c) Peraturan Desa atau yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat di atas oleh Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Menunjuk perbedaan perwujudan dan interpretasi terhadap bentuk peraturan perundang-undangan Tingkat Daerah di atas, dalam tulisan ini hanya pada Perda. Tidak termasuk Keputusan Kepala Daerah (meskipun secara faktual, Keputusan Kepala Daerah merupakan peraturan pelaksana dari Perda riil

adanya), demikian juga Keputusan Bersama Bupati/Walikota, Keputusan Bupati/Walikota yang bersifat penetapan (*beschikking*), Instruksi Walikota/Bupati, Surat Edaran, Surat Perintah, Surat Izin, Surat Tugas, dan yang lainnya, serta Peraturan Desa atau yang setingkatnya.

2. Kerangka Pikir

Berdasarkan kajian teoritis di atas, maka kerangka pikir tentang Rekayasa Model Pembuatan Peraturan Daerah Berbasis Syariat Islam ini dapat diidentifikasi terdiri atas enam komponen. Pertama, komponen konstitusi. Sebagai konsekuensi negara hukum *(Rechs-staat),* maka setiap penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan perundang-undangan di daerah, harus ada landasan konstitusional yang menjadi acuannya.

Kedua, komponen politik hukum. Landasan konstitusional tersebut dalam tarap implementasinya melahirkan politik hukum daerah yang antara lain berisi kehendak dan arah kebijakan pembaharuan dan pengembangan hukum di daerah.

Ketiga, komponen program legislasi. Agar kehendak pembaharuan dan pengembangan hukum di daerah dapat terwujud secara konkrit, maka diperlukan program legislasi daerah.

Keempat, komponen bahan baku. Dari proses legislasi di daerah adalah berbagai asas dan kaidah serta tatanan hukum yang berlaku efektif di masyarakat *(living law),* seperti hukum Barat, hukum adat, ju-ga hukum Islam. Dalam proses legislasi juga diperlukan pemahaman mendalam dan komprehensif

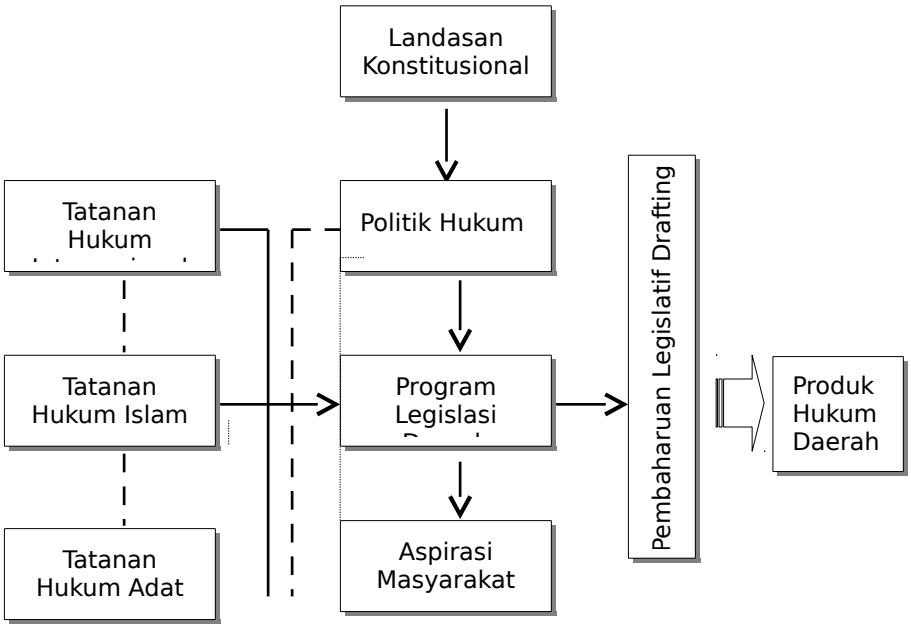
terhadap sistem dan dinamika hukum, baik hukum Islam, hukum nasional, maupun hukum internasional. Hal itu merupakan tantangan sekaligus ancaman bagi daerah. Sebab, jika salah memaknai, misalnya semata-mata didasarkan pada kepentingan sesaat kedaerahan *(eforia kedaerahan)* dan tendensi untuk memunculkan identitas suku atau agama semata-mata, maka yang terjadi bukan pemberlakuan dan pembentukan hukum yang harmonis dan demokratis, tetapi hukum anarkis dan diktatorisme daerah.

Kelima, komponen aspirasi masyarakat. Program legsilasi harus memperhatikan aspirasi dan kehendak masyarakat. Namun, asas-asas dan kaidah-kaidah hukum positif yang mendasari dan berhubungan langsung dengan teknik perancangan produk hukum daerah (*legislative drafting*) juga diperhatikan. Tuntutan penerapan Syariat Islam misalnya, sangat tergantung pada "kemampuan" dan "kemauan" eksekutif dan legislatif daerah dalam menyerap dan menuangkan aspirasi masyarakat dalam bentuk Perda atau bentuk-bentuk lainnya. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan kualitas peran dan tanggung jawab eksekutif dan legislatif daerah, khususnya peran dan tanggungjawab di bidang *legislative drafting* (teknik perancangan draf peraturan perundang-undangan) pada khususnya dan pembaharuan sistem pemerintahan yang sesuai dengan tuntutan dan aspirasi masyarakat pada umumnya.

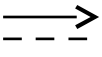
Keenam, komponen produk hukum daerah. Ia merupakan hasil dari proses di atas, yang idealnya, proses penyusunannya sesuai de-ngan asas serta

kaidah penyusunan perundang-undangan yang baik dan demokratis, dan substansinya sesuai dengan kehendak dan aspirasi masyarakat. Dengan kata lain, upaya untuk mewujudkan semangat otonomi daerah *plus* semangat ke-Islaman yang diwujudkan melalui pembuatan berbagai Peraturan Daerah yang berbasis Syariat Islam diperlukan sikap demokratis dan akomodatif yang luwes sebagaimana tercermin dalam produk hukum daerah yang juga demokratis dan luwes. Hubungan antar komponen tersebut secara skematis dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

Gambar Kerangka Pikir
Rekayasa Model Pembuatan Perda Berbasis Syariat Islam
(Diadaptasi dari Cik Hasan Bisri, 2001: 196)



Keterangan:



Dengan merujuk pada tinjauan teoritis dan kerangka pikir di atas dilakukan penelaahan terhadap tiga buah Perda dari tiga kabupaten. Pertama, Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya Nomor 01 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Pelacuran. Kedua, Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 06 Tahun 2000 tentang Pelanggaran Kesusilaan. Ketiga, Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 21 Tahun 2000 tentang Larangan Pelacuran.

Ketiga Perda tersebut dipilih secara *purposive* dengan dua pertimbangan. Pertama, yang diatur dalam ketiga Perda tersebut adalah masalah pelacuran atau kesusilaan, yang sangat populer dan erat kaitannya dengan isu penerapan Syariat Islam. Kedua, Perda tentang kesusilaan atau pelacuran sudah ada di ketiga kebupaten, sehingga memungkinkan untuk dibandingkan. Hal itu, berbeda dengan masalah lainnya, seperti Perda tentang zakat, meskipun sangat erat kaitannya dengan isu penerapan Syariat Islam, namun Perda tersebut baru terdapat di Kabupaten Garut, sementara di daerah lainnya belum ada.

Dari ketiga Perda tersebut diusahakan mencari asas-asas hukum, sistematika hukum, dan tarap singkronisasi kaidah-kaidah hukum positif yang mendasari dan/atau terkait langsung dengan teknik

perancangan peraturan perundang-undangan daerah. Oleh karena itu, terhadap ketiga Perda dilakukan analisis isi (*content analysis*), digunakan untuk menganalisis isi peraturan perundang-undangan yang mendasari atau terkait dengan upaya pembaharuan hukum tentang teknik perancangan peraturan perundang-undangan daerah, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Pe-nyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden;
5. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 21, 22, 23, Tahun 2001 tentang Teknik Penyusunan, Materi, Bentuk, Prosedur Penyusunan Peraturan Daerah, serta Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 24 Tahun 2001 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Selain mengkaji peraturan perundang-undangan di atas, juga dilakukan evaluasi terhadap produk hukum daerah, yaitu ketiga Perda dari tiga kabupaten tersebut dikaitkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi rujukannya. Proses evaluasi, selain menggunakan hasil analisis isi,

dilakukan pula wawancara mendalam dengan *stakeholders* yang terlibat dalam penyusunan Perda. *Stakeholder* yang terpilih dianggap kompeten atau mengetahui permasalahan yang diteliti, yaitu: Anggota Tim Asistensi Penyusunan Perda, Anggota Panitia Khusus, Kepala Bagian Persidangan DPRD, serta Kepala Bagian Hukum dan HAM Pemda Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Garut, dan Kabupaten Cianjur.

C. Pasal-pasal tentang Peraturan Daerah

Sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwa peraturan perundang-undangan tingkat daerah dibentuk oleh Pemda. Dalam arti luas, termasuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh satuan Pemerintah Pusat di Daerah dan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat yang berlaku untuk daerah atau wilayah tertentu. Sejalan dengan pemberlakuan kebijakan otonomi daerah, Perda juga ikut meningkat pamornya dalam konteks tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 pada Pasal 2 secara eksplisit menempatkan Perda pada urutan ketujuh setelah Pancasila dan UUD 1945, Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR(S), Hukum Dasar tidak tertulis, Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden.

Fungsi Perda menurut Pasal 3 ayat (7) Ketetapan MPR tersebut merupakan peraturan untuk

melaksanakan hukum di atasnya dan untuk menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Senada dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, menurut pasal 69 UU Nomor 22 Tahun 1999, Perda dibuat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Apresiasi yang tegas dan proporsional terhadap Perda itu adalah suatu keniscayaan, mengingat pelaksanaan otonomi daerah tidak cukup hanya didukung oleh landasan politis semata, namun juga memerlukan konstribusi dari hukum yang berlaku efektif di masyarakat (*living law*) yang pengejawantahannya antara lain melalui Perda. Adalah sebuah ironi dan sebuah inkonsistensi jika pelaksanaan otonomi daerah –yang secara prinsip telah menggariskan adanya desentralisasi dan kewenangan daerah untuk melakukan suatu pengaturan dan pengkondisian sendiri yang bersifat khusus bagi daerahnya– jika berbagai perangkat hukum yang hidup di masyarakat tidak diakomodasi secara proporsional. Padahal, dari sisi keadilan, kemanusiaan, dan harga diri masyarakat, posisi hukum masyarakat setempat jauh lebih menjamin rasa keadilan dan dirasakan mempunyai kekuatan nilai berlaku diban-dingkan hukum "nasional". Apalagi di tengah krisis kepercayaan ter-hadap hukum nasional yang melanda Indonesia dewasa ini.

Wujud apresiasi terhadap Perda juga dapat dilihat dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, yang memuat beberapa pasal yang berkaitan dengan Perda, yaitu:

1. Pasal 18 ayat (1) butir (d)

DPRD mempunyai tugas dan wewenang bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah.

2. Pasal 19 ayat (1) butir (d) dan (f)
   DPRD mempunyai hak; (d) mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah; (f) mengajukan Rancangan Peraturan Daerah.
3. Pasal 43 butir (g)
   Kepala Daerah mempunyai kewajiban mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan Daerah bersama dengan DPRD.
4. Pasal 69
   Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan pen-jabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
5. Pasal 70
   Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
6. Pasal 71
   Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar. Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk Daerah, kecuali jika ditentu-kan lain dalam peraturan perundang-undangan.
7. Pasal 72 ayat (1) dan (2)

(1) Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa per-aturan perundang-undangan lain yang berlaku, Kepala Daerah menetapkan Keputusan Kepala Daerah.
(2) Keputusan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

8. Pasal 73 ayat (1) dan (2)
   (1) Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah.
   (2) Ketentuan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.
9. Pasal 74
   (1) Penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Peraturan Daerah dilakukan oleh pejabat penyidik dan penuntut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
   (2) Dengan Peraturan Daerah dapat juga ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pe-langgaran atas ketentuan Peraturan Daerah.

Pasal-pasal tentang Perda tersebut ternyata menyimpan beberapa 'celah' yang justru kontraproduktif dan tidak sejalan dengan adanya perkembangan dan paradigma baru pasca amandemen UUD 1945. Oleh karena itu, dalam konteks pembaharuan dan rekayasa model

pembentukan Perda yang lebih baik di masa depan (*ius constituendum*), ada beberapa catatan penting yang harus diungkapkan untuk meng-kritisi beberapa pasal dari UU Nomor 22 Tahun 1999.

Pertama, dalam Pasal 18 ayat (1) butir (d) disebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda bersama-sama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota. Penggunaan kata "tugas" dan "wewenang" tampaknya kurang "tegas". Berbeda halnya jika menggunakan kata "kekuasaan" (bandingkan dengan amandemen Pasal 20 ayat (1) UUD 1945). Akibatnya, rumusan Pasal 18 ayat (1) butir (d) cenderung multitafsir, terutama jika dikaitkan dengan permasalahan *legislative power*. Di satu sisi, *legislative power* ada pada pundak DPRD, tapi bisa juga dipahami ada pada pundak DPRD bersama-sama Gubernur, Bupati, atau Walikota. Artinya, perlu ada ketegasan dalam pasal tersebut. Misalnya dengan kalimat: "DPRD mempunyai kekuasaan membentuk Peraturan Daerah". Kemudian pada pasal lain dapat dibuat ketentuan baru: "Setiap Rancangan Peraturan Daerah dibahas oleh DPRD bersama Gubernur, Bupati, atau Walikota untuk mendapatkan persetujuan bersama".

Kedua, dalam Pasal 19 ayat (1) butir (f) dan Pasal 43 butir (g) terdapat ketidakkonsistenan dalam penggunaan kata. Di satu sisi DPRD mempunyai "hak" mengajukan Rancangan Peraturan Daerah, sementara Kepala Daerah mempunyai kewajiban mengajukan Rancangan Peraturan Daerah. Seharusnya anggota DPRD (bukan DPRD sebagai lembaga) yang

mempunyai hak mengajukan Rancangan Perda, dan Gubernur, Bupati, atau Walikota (bukan Kepala Daerah) yang berhak mengajukan Rancangan Perada. Jadi, kata "kewajiban" diganti dengan "hak", dan "Kepala Daerah" diganti dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota, sebab sebutan tersebut dalam konteks pembentukan Perda adalah otomatis kapasitasnya sebagai Kepala Daerah.

Ketiga, rumusan Pasal 69 jo. Pasal 43 butir (g) yang berisi: Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD, menunjukan bahwa Pemerintah Daerah (eksekutif) lebih berperan dalam membentuk Perda, sedangkan DPRD "sekedar" memiliki hak memberi persetujaan dan hak untuk mengadakan perubahan terhadap materi Perda, *plus* hak "mengajukan Rancangan Peratruran Daerah" atau yang lebih dikenal dengan hak inisiatif DPRD yang sewaktu-waktu dapat dipergunakan oleh DPRD (Pasal 19 ayat (1) huruf (f). Semua itu bertentangan dengan "ruh" dan semangat amandemen UUD 1945 yang menghendaki adanya pergeseran dari *executive power* menuju *legislatif power*. Konsekuensinya, kalau yang mempunyai kekuasaan membentuk Perda adalah DPRD, maka yang menetapkannya adalah DPRD, bukan Gubernur, Bupati, atau Walikota, sehingga yang bertanda tangan dalam Perda yang disetujui bersama-sama tersebut adalah Ketua DPRD (di sebelah kanan bawah) dan Gubernur, Bupati, atau Walikota (di sebelah kiri bawah). Dalam konteks ini, tidak dikenal istilah "tanda tangan serta" (*contrasign*), yaitu hanya Ketua DPRD saja yang tanda tangan (Manan, 1995: 26; 2001: 77-79). Kemudian lembaga yang lebih tepat me-

ngundangkan Perda dalam Lembaran Daerah adalah Sekretariat DPRD, karena hal itu adalah konsekuensi logis dari *legislative power* yang ada pada DPRD.

Keempat, di era demokratisasi dan otonomi dewasa ini, beberapa ketentuan UU Nomor 22 Tahun 1999 terutama yang mengatur masalah Perda dirasakan cukup kaku (*rigid*) untuk mampu merespons dinamika aspirasi masyarakat daerah.

Dari catatan di atas, terlihat bahwa terdapat antinomi hukum atau kontradiksi beberapa pasal dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 itu sendiri maupun antara UU Nomor 22 Tahun 1999 dengan UUD 1945. Jika merujuk kepada teori *stufen bau des recht* dan asas-asas perundang-undangan, misalnya, asas *lex posterior derogat legi priori* dan asas *lex superior derogat legi inferior,* maka selayaknya beberapa pasal dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut harus direvisi.

D. Teknik dan Prosedur Penyusunan Perda

Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 dalam rangka penyelengga-raan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, setiap daerah mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk produk-produk hukum daerah sendiri. Untuk mendorong terwujudnya produk-produk hukum yang berkualitas dan berlaku efektif di daerah pada khususnya dan di Indonesia pada umumnya, selang dua belas hari setelah diundangkannya UU Nomor 22 Tahun 1999, Presiden B.J. Habibie pada waktu itu, mengeluarkan Keputusan

Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden. Menurut Pasal 2 Keputusan Presiden itu ketentuan tersebut berlaku untuk penyusunan perundang-undangan tingkat pusat dan daerah.

Dalam rangka melaksanakan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tersebut, pada tanggal 18 Juli 2001 Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah mengeluarkan serangkaian keputusan yaitu:

1. Keputusan Nomor 21 Tahun 2001 tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-produk Hukum Daerah.
2. Keputusan Nomor 22 Tahun 2001 tentang Bentuk Produk-produk Hukum Daerah.
3. Keputusan Nomor 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.
4. Keputusan Nomor 24 Tahun 2001 tentang tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

1. Teknik Penyusunan Peraturan Daerah

Teknik penyusunan Peraturan Daerah dan setiap produk hukum pada umumnya disusun dalam suatu kerangka dengan struktur tertentu yang terdiri atas: Penamaan/Judul, Pembukaan, Batang Tubuh, Penutup, dan Lampiran (bila diperlukan).

a. Penamaan (Judul)

Setiap Perda dan semua produk hukum harus mempunyai penamaan/judul. Penamaan memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun, dan

tentang nama produk hukum yang diatur. Nama produk hukum dibuat singkat dan mencerminkan isi produk hukum. Judul ditulis dengan huruf kapital tanpa diakhiri tanda baca. Judul juga tidak boleh disingkat dipendekkan dan tidak ada tanda baca.

b. Pembukaaan

Pembukaan pada Perda dan produk hukum pada umumnya ter-diri atas: (1) Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa; (2) Jabatan Pembentuk Peraturan Daerah; (3) Konsiderans; (4) Dasar Hukum; (5) Frasa Dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (6) Memutuskan; dan (7) Menetapkan.

Frasa yang berbunyi "DENGAN RAKHMAT TUHAN YANG MAHA ESA" merupakan kata yang harus ditulis dalam Perda, cara penulisannya seluruhnya dengan huruf kapital dan tidak diakhiri tanda baca. Jabatan pembentuk Peraturan Daerah atau Keputusan Gubernur /Bupati/Walikota ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca koma(,).

Konsiderans harus diawali dengan kata "Menimbang" yang me-muat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuat Peraturan Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah. Jika konsiderans terdiri dari lebih satu pokok pikiran, maka tiap-tiap pokok pikiran dirumuskan pengertian, dan tiap-tiap pokok pikiran diawali dengan huruf a, b, c, dan seterusnya dan diakhiri dengan tanda titik koma(;).

Dasar hukum diawali dengan kata "Mengingat" yang harus me-muat dasar hukum bagi pembuatan

produk hukum. Pada bagian ini perlu dimuat pula jika ada peraturan perundang-undangan yang memerintahkan produk hukum itu atau yang mempunyai kaitan langsung dengan materi yang akan diatur. Dasar hukum dapat dibagi dua, yaitu landasan yuridis kewenangan membuat produk-produk hukum dan landasan yuridis materi yang diatur. Yang dapat dipakai sebagai dasar hukum hanya jenis peraturan perundang undangan yang tingkat derajatnya sama atau lebih tinggi daripada produk hukum yang akan dibuat. Keputusan yang bersifat penetapan, Instruksi dan Surat Edaran tidak dapat dipakai sebagai dasar hukum karena ketiga jenis keputusan tersebut tidak masuk jenis peraturan perundang undangan.

Dasar hukum disusun secara kronologis sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Bila peraturan perundang-undangan tersebut sama tingkatannya, maka dituliskan berdasarkan urutan tahun pembentukannya, atau apabila peraturan perundang-undangan dibentuk pada tahun yang sama, maka dituliskan berdasarkan nomor urutan pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut. Penulisan dasar hukum (UU, PP, Keppres, dan Perda) harus lengkap dengan Lembaran Negara, Tambahan Lembaran Negara, Lembaran Daerah, dan Tambahan Lembaran Daerah (kalau ada). Jika dasar hukum lebih dari satu peraturan perundang-undangan, maka tiap dasar hukum diawali dengan angka arab 1, 2, 3 dan seterusnya, dan diakhiri dengan tanda baca titik koma (;).

Kata frasa yang berbunyi "Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Propinsi/Kabupaten/Kota",

merupakan aturan kata yang harus dicantumkan dalam Peraturan Daerah dan cara penulisannya sebagai berikut: (1) Ditulis sebelum kata MEMUTUSKAN; (2) Kata dengan persetujuan, hanya huruf awal kata "Dengan" ditulis huruf kapital; (3) dan Kata "DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH" Propinsi/Kabupaten/Kota seluruhnya ditulis huruf kapital.

c. Batang Tubuh

Batang tubuh Perda, dan setiap produk hukum pada umumnya, memuat semua materi hukum yang dirumuskan dalam pasal-pasal dan diktum-diktum. Produk hukum yang batang tubuhnya dirumuskan dalam pasal-pasal adalah jenis Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur (*regelling*). Sedangkan jenis keputusan yang ber-sifat ketetapan (*beschikking*) dan instruksi batang tubuhnya dirumuskan dalam diktum-diktum. Batang tubuh Perda terdiri atas: (1) Ketentuan Umum; (2) Materi yang Diatur; (3) Ketentuan Pidana (kalau ada); (4) Ketentuan Peralihan (kalau ada); dan (5) Ketentuan Penutup.

Ketentuan Umum diletakkan dalam Bab Pertama atau dalam pasal pertama, jika dalam produk hukum itu tidak ada pengelompokkan dalam bab. Ketentuan umum berisi: batasan dari pengertian, singkatan atau akronim yang digunakan dalam produk hukum, dan hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya. Jika ketentuan umum berisi lebih dari satu hal, maka setiap batasan dari

pengertian dan singkatan diawali dengan angka arab dan diakhiri dengan tanda baca titik (.).

Materi yang Diatur dalam produk-produk hukum adalah semua obyek yang diatur secara sistematis sesuai dengan luas lingkup dan pendekatan yang digunakan. Materi yang diatur dalam suatu produk hukum harus memperhatikan dasar-dasar dan kaidah-kaidah: (a) Landasan hukum materi yang diatur, dalam menyusun materi suatu produk hukum, harus memperhatikan dasar hukumnya; (b) Landasan filosofis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai yang hakiki di tengah-tengah masyarakat, misalnya Agama; (c) Landasan sosiologis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup di tengah-tengah masyarakat, misalnya adat-istiadat; (d) Landasan politis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Peme-rintah Daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbul-kan gejolak di tengah-tengah masyarakat.

Ketentuan Pidana tidak mutlak harus ada dalam suatu Perda. Ada atau tidak ada ketentuan pidana tergantung pada kaidah-kaidah dalam Perda yang bersangkutan (ada larangan dan kewajiban). Ketentuan pidana berkaitan dengan adanya kaidah larangan atau perintah yang memuat undang-undang atau kebijakan Pemerintah Daerah berdasarkan undang-undang harus dipertahankan ketentuan pidana tersebut. Di samping ketentuan pidana dapat juga di-

rumuskan sanksi administratif, misalnya pencabutan izin atau upaya paksa.

Ketentuan Penyidikan adalah penegasan atau penunjukan Pejabat Penyidik atas pelanggaran terhadap Perda. Ketentuan penyidikan ditempatkan setelah ketentuan pidana. Ada atau tidak ada ketentuan penyidikan terhadap pelanggaran, larangan dan kewajiban dalam materi yang diatur tergantung ada dan tidak adanya ketentuan pidana. Kalau ketentuan pidana ada, maka ketentuan penyidikan ada, dan jika ketentuan pidana tidak ada, maka dengan sendirinya ketentuan penyidikan tidak ada.

Ketentuan Peralihan timbul sebagai cara mempertemukan antara asas mengenai akibat kehadiran peraturan baru dengan keadaan sebelum peraturan baru itu berlaku. Pada asasnya pada saat peraturan baru berlaku, maka semua peraturan lama beserta akibat-akibatnya menjadi tidak berlaku. Kalau asas ini diterapkan tanpa memperhitungkan keadaan yang sudah berlaku, akan timbul kekacauan hukum, ketidakpastian hukum atau kesewenang-wenangan penerapan hukum. Untuk menampung akibat berlakunya peraturan baru terhadap peraturan lama atau pelaksanaan peraturan lama, diadakanlah ketentuan atau aturan peralihan. Dengan demikian, ketentuan peralihan berfungsi: (1) Menghindari kemungkinan terjadinya kekosongan hukum atau kekosongaan produk hukum tingkat daerah (*rechtsvacuum*); (2) Menjamin kepastian hukum (*rechtszekerheid*); (3) Perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) bagi rakyat atau kelompok

tertentu atau orang tertentu. Jadi, pada dasarnya, ketentuan peralihan merupakan "penyimpangan" terhadap peraturan baru itu sendiri. Suatu penyimpangan yang tidak dapat dihindari (*necessaryevil*) dalam rangka mencapai atau mempertahankan tujuan hukum secara keseluruhan (ketertiban, keamanan dan keadilan). Penyimpangan ini hanya bersifat sementara, karena itu dalam rumusan ketentuan peralihan harus dimuat keadaan atau syarat-syarat yang akan mengakhiri masa peralihan tersebut. Keadaan atau syarat tersebut dapat berupa pembuatan peraturan pelaksanaan baru (dalam rangka melaksanakan peraturan baru) atau penentuan jangka waktu tertentu atau mengakui secara penuh keadaan yang lama menjadi keadaan baru.

Ketentuan Penutup merupakan bagian terakhir batang tubuh suatu produk hukum, yang biasanya berisi ketentuan-ketentuan sebagai berikut: (1) Penunjukan organ atau alat perlengkapan yang diikutsertakan dalam melaksanakan produk-produk hukum yang termasuk jenis peraturan perundang-undangan, yaitu berupa: (a) pelaksanaan sesuatu yang bersifat menjalankan (eksekutif), yaitu menunjuk pejabat tertentu yang diberi kewenangan untuk melaksanakan hal-hal tertentu, (b) pelaksanaan sesuatu yang bersifat mengatur (legislatif, yaitu pendelegasian wewenang untuk membuat peraturan pelaksanaan bagi produk-produk hukum yang bersangkutan pejabat atau badan tertentu; (2) Nama singkatan (*citeertitel*); (3) Ketentuan tentang saat mulai berlakunya produk-produk hukum yang

bersangkutan. Ketentuan berlakunya suatu produk hukum dapat melalui cara-cara sebagai berikut: (1) Penetapan mulai berlakunya produk hukum pada suatu tanggal tertentu; (2) Saat mulai berlakunya produk hukum tidak dapat harus sama untuk seluruhnya. Untuk beberapa bagian dapat berbeda.

d. Penutup

Penutup suatu produk-produk hukum memuat hal-hal sebagai berikut: (1) Perintah pengundangan Perda atau Keputusan Kepala Daerah, Bupati atau Walikota dan penempatannya dalam Lembaran Daerah; (2) Rumusan perintah pengundangan, berbunyi sebagai berikut: "Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan (nama jenis Peraturan Daerah atau Keputusan Gubernur, Bupati atau Walikota) ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah" (nama Daerah yang bersangkutan); (3) Penandatanganan penetapan Perda dan atau Keputusan Gubernur, Bupati atau Walikota, memuat: Rumusan tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan diletakkan di sebelah kanan; (4) Nama jabatan ditulis dengan huruf kapital, dan pada akhir kata diberi tanda koma (,); (5) Nama lengkap pejabat yang menandatangani, ditulis dengan huruf kapital tanpa gelar dan pangkat; (6) Pengesahan atau penetapan Perda atau Keputusan hanya ditandatangani oleh Gubernur, Bupati atau Walikota; (7) Kata Pengesahan hanya dipakai pada Perda, karena dalam pembahasannya melibatkan rakyat melalui DPRD sehingga Perda telah disetujui oleh DPRD, Gubernur, Bupati, atau Walikota sebagai Kepala Daerah hanya

mengesahkan saja, ketentuan ini sama halnya dengan pengesahan undang-undang. Kata "penetapan" juga dipakai pada jenis Keputusan dan Instruksi Gubernur, Bupati atau Walikota sebagai Kepala Eksekutif bukan sebagai Kepala Daerah.

2. Mekanisme Penyusunan Perda

Menurut Keputusan Presiden dan Keputusan-keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah tersebut, Prosedur Penyusunan Perda dilakukan melalui beberapa tahap, yakni tahap perencanaan, tahap perancangan, tahap pembahasan, tahap pengundangan, dan tahap sosialisasi.

a. Tahap Perencanaan

Pada tahap perencanaan pimpinan Unit Kerja/Dinas/*Leading Sector* dapat memprakarsai rencana penyusunan produk hukum daerah. Rencana penyusunan Perda tersebut diajukan oleh Pimpinan Unit Kerja/Dinas kepada Sekretaris Daerah untuk dilakukan harmonisasi materi dan sinkronisasi pengaturan. Pengajuan rencana penyusunan produk hukum tersebut harus dilampiri dengan pokok-pokok pikiran. Isi pokok-pokok pikiran terdiri dari: (1) Maksud dan tujuan pengaturan; (2) Dasar hukum; (3) Materi yang akan diatur; (4) dan Keterkaitan dengan peraturan perundangan-undangan lain. Untuk melakukan harmonisasi materi dan sinkronisasi pengaturan, Sekretaris Daerah menugaskan kepada Biro/Bagian Hukum.

b. Tahap Perancangan

Setelah mendapat persetujuan Sekretaris Daerah, Pimpinan Unit Kerja menyiapkan draft awal dan melakukan pembahasan. Dalam pembahasan draft awal melibatkan Biro/Bagian Hukum dan Unit Kerja terkait. Tanpa mengurangi prakarsa Unit Kerja/Dinas Biro /Bagian Hukum dapat melakukan penyusunan produk hukum daerah. Unit kerja dapat mendelegasikan kepada Biro/Bagian Hukum untuk melakukan penyusunan dan pembahasan rancangan produk hukum daerah.

Penyusunan produk hukum dapat dibentuk Tim antar Unit Kerja. Tim tersebut diketuai oleh Pejabat Pimpinan Unit Kerja yang ditunjuk oleh Kepala Daerah dan Kepala Biro/Bagian Hukum berkedudukan selaku Sekretaris Tim. Setelah rencana produk hukum selesai dilakukan pembahasan, Pimpinan Unit Kerja menyampaikan kepada Sekretaris Daerah melalui Biro/Bagian Hukum untuk selanjutnya diajukan kepada Kepala Daerah.

Sebelum rancangan produk hukum disampaikan kepada Kepala Daerah, terlebih dulu mendapat paraf dari Pimpinan Unit Kerja terkait. Pelaksanaan paraf dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah yang dalam hal ini Biro/Bagian Hukum. Rancangan produk hukum yang telah mendapat paraf koordinasi Pimpinan Unit Kerja, disampaikan oleh Kepala Biro/Bagian Hukum kepada Sekretaris Daerah untuk diajukan kepada Kepala Daerah. Produk hukum yang bersifat penetapan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah, harus terlebih dahulu dimintakan paraf koordinasi kepada Kepala Biro/Bagian Hukum.

c. Tahap Pembahasan

Pada tahapan ini, Rencana Peraturan Daerah (Raperda) disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD untuk dilakukan pembahasan. Sebelum disampaikan kepada DPRD terlebih dahulu dilakukan penomoran produk hukum Biro/Bagian Hukum. Rancangan produk hukum yang telah ditetapkan dan diberi nomor, diautentifikasi oleh Kepala Biro/Bagian Hukum. Pembahasan Raperda atas inisiatif DPRD dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau Pejabat Unit Kerja yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Pembahasan Raperda di DPRD, baik atas inisiatif Pemerintah maupun atas inisiatif DPRD, dibentuk Tim Asistensi dengan Sekretariat berada di Biro/Bagian Hukum.

d. Tahap Pengundangan

Raperda yang telah mendapat persetujuan DPRD ditetapkan menjadi Perda. Setelah ditandatangani oleh Gubernur/Bupati/ Walikota serta dibubuhi cap jabatan diserahkan kepada Sekretaris Daerah untuk diundangkan dalam Lembaran Daerah selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah ditetapkan.

e. Tahap Sosialisasi

Sosialisasi produk hukum dilakukan secara bersama-sama antara Biro/Bagian Hukum dan Unit Kerja pemrakarsa. Penggandaan, Pendistribusian dan pendokumentasian produk-produk hukum, dilakukan oleh Biro/Bagian Hukum. Biaya penyusunan produk

hukum, dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Berdasarkan uraian mengenai Teknik dan Prosedur Penyusunan Perda di atas, dalam konteks pembaharuan dan rekayasa model pembentukan Perda yang lebih baik di masa depan, ada beberapa catatan bagi rujukan Teknik dan Prosedur Penyusunan Perda. Pertama, secara umum Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah tersebut masih menganut paradigma lama yang cenderung *executive heavy,* karena masih mencerminkan kekuatan pembentuk Perda adalah eksekutif (Gubernur/Bupati/Walikota). Jika merujuk kepada semangat dan perubahan yang terjadi pasca amandemen UUD 1945, pihak yang mengesahkan semestinya bukan Gubernur/Bupati/Walikota tetapi DPRD. Lembaga yang mengundangkan Perda ke dalam Berita dan Lembaran Daerah juga semestinya bukan Sekretaris Propinsi/Kabupaten/Kota, melainkan Sekretaris DPRD.

Kedua, rujukan prosedur penyusunan Perda tersebut tidak secara tegas menekankan pentingnya proses penelitian, pembuatan makalah inti (*position paper*), dan naskah akademik yang semestinya mendasari setiap perancangan/penyusunan Perda. Padahal, agar setiap Perda yang dikeluarkan benar-benar mampu menjawab permasalahan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat, dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang berlaku di tengah-tengah masyarakat, serta tidak menimbulkan gejolak di tengah-

tengah masyarakat, proses penelitian secara ilmiah adalah niscaya adanya.

Ketiga, rujukan prosedur penyusunan Perda tersebut juga tidak secara tegas membuka partisipasi publik seluas-luasnya dalam proses penyusunan Perda, mulai dari tahapan perencanaan, perancangan, permbahasan, hingga sosialisasi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis, penyusunan Perda perlu mengikut-sertakan masyarakat, misalnya melalui dengar pendapat, diseminasi aspirasi, dan sebagainya, dengan tujuan agar dapat mengakomodasikan kepentingan masyarakat luas tersebut untuk dituang-kan dalam Perda. Peranserta masyarakat akan mempermudah sosialisasi dan penerapan substansi apabila Perda ditetapkan dan diundangkan.

Keempat, di era demokratisasi dan otonomi dewasa ini, beberapa ketentuan Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah tersebut dirasakan cukup kaku untuk mampu mengimbangi dinamika aspirasi masyarakat daerah. Semakin luasnya kewenangan daerah sesuai dengan konsepsi otonomi daerah, berbanding lurus dengan semakin kompleksnya urusan dan permasalahan di daerah. Hal itu berarti para penyelenggara pemerin-tahan di daerah harus semakin responsif dan proaktifnya, termasuk dalam proses penyusunan regulasi daerah. Pedoman penyusunan Perda yang rigid dan kaku akan menjadi salah satu faktor peng-hambat yang cukup berarti bagi para penyelenggara pemerintahan di daerah. Memang, sebuah kepastian hukum setiap produk hukum harus dirancang dengan

format dan teknis penulisan yang baik dan benar, serta berdasarkan prosedur yang sah. Untuk itu perlu adanya standarisasi bentuk produk hukum daerah. Namun demikian, standardisasi yang kaku dan tidak mampu mengimbangi perkembangan aspirasi masyarakat, justru akan melahirkan "penolakan" dan "pelanggaran" dari masyarakat sendiri. Hal tersebut terbukti dengan banyaknya Perda yang dianggap "bermasalah" oleh Departemen Dalam Negeri.

E. Telaah atas Produk Peraturan Daerah

Selama kurun waktu tahun 1999 sampai awal 2003, produk Perda di ketiga kabupaten cukup banyak. Kabupaten Garut telah membuat 103 Perda, Kabupaten Cianjur membuat 82 Perda, dan Kabupaten Tasikmalaya juga telah membuat 103 buah Perda. Namun, dari sekian banyak Perda tersebut, yang merupakan hasil inisiatif DPRD hanya satu, yakni Perda Kabupaten Garut Nomor 01 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah Kabupaten Garut.

Seperti telah disinggung di atas bahwa Perda yang diteliti adalah Perda Kabupaten Tasikmalaya Nomor 01 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Pelacuran beserta perubahannya Nomor 28 Tahun 2000 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya Nomor 01 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Pelacuran; Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 06 Tahun 2000 tentang Pelanggaran Kesusilaan; dan Perda Kabupaten Cianjur 21 Tahun 2000 tentang Larangan Pelacuran.

Telaah terhadap ketiga Perda tersebut lebih difokuskan pada aspek *legislative drafting* dan proses penyusunannya, mulai tahap perencanaan, perancangan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan tahap sosialisasi. Untuk memperkaya analisis, dilakukan penelaahan terhadap substansi ketiga Perda tersebut.

1. Perspektif *Legislative Drafting*

Telaah dari perspektif *legislative drafting* difokuskan pada masalah Penamaan atau Judul, Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penutup. Permasalahan yang diungkapkan dalam telaah ini adalah hal-hal yang dianggap "salah" dan menyimpang dari rujukan yang ada dan yang sekarang berlaku.

a. Dari Sisi Penamaan

Pada Perda Kabupaten Tasikmalaya Nomor 01 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Pelacuran beserta perubahannya Nomor 28 Tahun 2000 tentang Perubahan Pertama Peraturan daerah Kabupaten Tasikmalaya Nomor 01 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Pelacuran, ada beberapa catatan sebagai berikut: (1) Penulisan nomor tidak perlu tanda titik dua (:); (2) Nama Perda ini akan lebih baik kalau diberi nama Peraturan Daerah tentang "LARANGAN DAN PEMBERANTASAN PELACURAN", karena dalam judul itu terkandung unsur larangan/preventif/pencegahan sekaligus mengandung unsur kuratif/depresif/pengobatan/penanggulangan.

Selain itu, jika dilihat dari substansi pasal-pasalnya terkandung ketentuan larangan.

Pada Perda Kabupaten Garut Nomor 06 Tahun 2000 tentang Pelanggaran Kesusilaan, penamaan sudah benar sesuai dengan teknik perancangan yang benar. Namun Perda ini menurut hemat penulis terlalu abstrak dan tidak fokus dan dapat menimbulkan multi tafsir, sebab ruang lingkup pelanggaran kesusilaan sangat luas dan beragam.

Pada Perda Kabupaten Cianjur Nomor 21 Tahun 2000 tentang Larangan Pelacuran, penamaan sudah benar, namun penggunaan frase "DENGAN RAHMAT ALLAH YANG MAHA KUASA" tidak lazim, karena menurut Juklak yang berlaku adalah menggunakan frase "DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA".

b. Dari Sisi Pembukaan

Pada Perda Kabupaten Tasikmalaya Nomor 01 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Pelacuran, ada beberapa catatan. (1) Dasar pertimbangan Perda tersebut telah memenuhi ketepatan substantif maupun tarap sinkronisasi vertikal dan horisontal, namun ada beberapa peraturan perundang-undangan yang tidak disebutkan, yaitu: (a) Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 1999, terutama Pasal 6 dan 7; (b) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 1993, sebab pada saat itu masih berlaku. (2) Pada frase "Dengan Persetujuan", kurang kata "bersama". (3) Kabupaten semestinya diturunkan sejajar dengan Tasikmalaya.

Pada Perda Kabupaten Garut Nomor 06 Tahun 2000 tentang Pelanggaran Kesusilaan, ada beberapa catatan. (1) Terdapat hal yang ganjil dalam argumen konsideran pada butir (b) yang ditandaskan adanya upaya "pemberantasan" perbuatan asusila, sementara nama (judul) Perda ini ialah "pelanggaran" kesusilaan. (2) Dasar pertimbangan hukum secara substantif kurang fokus dan tidak hierarkis (butir 4 seharusnya lebih dahulu dari butir 3), sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 (butir 5) sudah tidak berlaku lagi. Sementara itu, Kepres dan Kepmendagri tentang Pembuatan Perda tidak ada. (3) Penulisan huruf "p" dengan huruf kecil pada "Dengan persetujuan" adalah "salah", dan Kata Kabupaten Garut pada frase Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seharusnya diturunkan. Pada Perda Kabupaten Cianjur Nomor 21 Tahun 2000 tentang Larangan Pelacuran belum menyebut Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembuatan Perda yang berlaku.

c. Dari Sisi Batang Tubuh

Pada Perda Kabupaten Tasikmalaya Nomor 01 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Pelacuran, ada beberapa catatan. (1) Pada bagian Ketentuan Umum, terutama bagian Pengertian, perlu ditambahkan pengertian tentang "pemberantasan pelacuran". (2) Ketentuan tentang obyek yang diatur perlu ditambahkan mengenai hal-hal: (a) rincian atau ruang lingkup pemberantasan pelacuran, baik dalam arti siapa pelaku utamanya, penyedia sarana dan prasarananya, dan *intelectual dader*-nya; (b) bentuk-bentuk pemberantasan pelacuran. (3) Dalam

ketentuan sanksi (Pidana) perlu ditambahkan sanksi administratif berupa pencabutan dan atau penutupan izin usaha yang diindikasikan terkait dengan masalah prostitusi. (4) Pasal tentang penyidikan (Pasal 8) seharusnya diatur lebih dahulu atau sebelum pasal 7 mengenai ketentuan pidana.

Pada Perda Kabupaten Garut Nomor 06 Tahun 2000 tentang Pelanggaran Kesusilaan, ada lima catatan. (1) Pada Ketentuan Umum, Pasal 1, terutama pada butir (d) pengertian Pelanggaran Kesusilaan terlalu abstrak bahkan kabur. Sementara ruang lingkup pelanggaran kesusilaannya tidak dirinci secara tegas dan jelas. (2) Ketentuan mengenai obyek yang diatur perlu ditambahkan mengenai: (a) ruang lingkup pemberantasan pelacuran baik dalam arti siapa pelaku utamanya, maupun penyedia sarana dan prasarananya, dan *intelectual dader*-nya; (b) bentuk-bentuk pemberantasan pelacuran. (3) Solusi penindakan dan pemberantasan pelanggaran kesusilaan dalam Perda ini kurang jelas. Semestinya hal itu diatur dalam pasal tersendiri. (4) Ketentuan sanksi (Pidana) hanya mengatur masalah tindak pidana kurungan, ancaman dendanya tidak diatur, bahkan sanksi administratif diatur dalam Bab III. Hal itu dapat dikatakan ketentuan penindakan yang "salah kamar". (5) Ketentuan pasal tentang penyidikan (Pasal 5) seharusnya diatur lebih dahulu sebelum Pasal 4 tentang ketentuan pidana.

Pada Perda Kabupaten Cianjur Nomor 21 Tahun 2000 tentang Larangan Pelacuran, ada tiga catatan. (1) Pada Ketentuan Umum perlu ditambahkan

pengertian tentang Penindakan Pelacuran dan Pembinaan Pelacuran, sebab akan menimbulkan "salah tafsir". (2) Ketentuan mengenai obyek yang diatur dalam Perda perlu ditambahkan hal-hal mengenai: (a) ruang lingkup perbuatan pelacuran; (b) bentuk penindakannya. (3) Perda hanya mengatur masalah tindak pidananya, sementara sanksi administratif belum diatur.

d. Dari Sisi Penutup

Pada Perda Kabupaten Tasikmalaya Nomor 01 Tahun 2000 ten-tang Pemberantasan Pelacuran, ada dua catatan. (1) Pada ketentuan penutup ada hal yang belum diatur, yaitu masalah penunjukan organ atau pihak yang diikutsertakan dalam pelaksanaan Perda ini. (2) Ketentuan Pengundangan dan Pengesahan sudah benar, meskipun perlu dipikirkan adanya paradigma bahwa yang mengesahkan semestinya Ketua DPRD, sesuai dengan amanat amandemen UUD 1945.

Pada Perda Kabupaten Garut Nomor 06 Tahun 2000 tentang Pelanggaran Kesusilaan: Pada ketentuan penutup ada hal yang belum diatur yaitu masalah penunjukkan organ atau pihak yang diikutsertakan dalam pelaksanaan Perda ini.

2. Perspektif Tahapan Penyusunan Perda

Telaah terhadap Perda dari perspektif proses penyusunan Perda, difokuskan kepada 6 (enam) tahap, yakni: (1) Tahap Perencanaan, (2) Tahap Perancangan, (3) Tahap Pembahasan, (4) Tahap Pengesahan, (5) Tahap Pengundangan, dan (6) Tahap Sosialisasi. Telaah

dari perspektif ini tidak dilakukan satu persatu terhadap ketiga Perda tersebut, tetapi dilakukan secara umum (untuk selanjutnya disebut Perda tentang Pelacuran). Adapun data tentang proses penyusunan ketiga Perda tersebut diperoleh dari ketiga lokasi penelitian pada bulan September dan Oktober 2002, melalui teknik wawancara mendalam (*indepth interview*).

a. Tahap Perencanaan

Pada tahapan ini, proses pembuatan Perda seharusnya dilakukan penelitian yang berkaitan dengan masalah yang akan diatur, yang dilanjutkan dengan pembuatan makalah inti (*position paper*) hasil dari penelitian. Dari makalah inti tersebut kemudian dibuat naskah akademik. Pada tahapan ini juga seyogianya dilakukan penyerapan aspirasi dari *stakeholder* terkait dan masyarakat seluas-luasnya. Berdasarkan investigasi di lapangan, tidak menemukan bukti bahwa ketiga Perda tentang Pelacuran itu melalui proses itu.

Perda tentang Pelacuran ini memang diawali oleh desakan masyarakat yang merasa prihatin terhadap maraknya kegiatan pelacuran dan tindakan asusila lainnya. Namun respons dari masayarakat yang memang cukup besar tersebut umumnya sekedar pernyataan secara lisan. Desakan masyarakat tersebut kemudian direspons oleh DPRD dan Pemerintah Daerah. Di Kabupaten Garut dan Cianjur, pada awalnya Perda ini akan diusulkan dan merupakan inisiatif oleh DPRD, namun karena berlarut-larut

kemudian "diambil alih" oleh eksekutif. Permasalahannya kemudian menurut salah satu staf di Bagian Hukum, Perda tentang Pelacuran ini dapat dikatakan tidak mempunyai "induk" atau *leading sector* yang jelas, karena masalah pelacuran termasuk wilayah "rebutan" antara Bagian Ketertiban dan Bagian Sosial. Pada tahapan ini pihak yang terlibat hanyalah Bagian Ketertiban, bagian Sosial, Bagian Hukum serta Sekretaris Daerah.

b. Tahap Perancangan

Karena proses riset tidak dilakukan, dan makalah inti serta naskah akademik tidak dibuat, maka Tim Asistensi yang sengaja dibuat untuk melakukan perancangan tidak mampu berbuat banyak. Akibatnya mereka cenderung mengambil "jalan pintas" dengan melakukan "studi banding" ke daerah lain yang sudah memiliki Perda sejenis, sehingga tidak dapat dihindarkan –dalam proses penelitian ditemukan– adanya banyak sekali kesamaan di antara ketiga Perda tentang Pelacuran itu. Kegiatan diskusi dan konsultasi memang dilakukan, namun konsultasi dan diskusi yang dilakukan sangat terbatas di antara Tim Asistensi, Bagian Hukum, dan *leading sector* yang berkaitan dengan masalah pelacuran serta kelompok dan organisasi masyarakat yang sangat terbatas.

c. Tahap Pembahasan

Ada dua tahapan pembahasan yang dilalui oleh ketiga Rancangan Perda tentang Pelacuran tersebut, yaitu: (1) pembahasan yang dilakukan di kalangan eksekutif sendiri yang melibatkan perangkat dae-

rah/dinas yang terkait, dan (2) pembahasan dalam sidang DPRD. Pada pembahasan pertama tidak ada pembahasan yang berarti, karena di antara dinas/unit kerja ada semacam sikap untuk tidak terlalu "mencampuri" wilayah dinas/unit kerja lain. Kecuali itu, umumnya mereka sudah "percaya" dan "menyerahkan sepenuhnya" kepada Tim Asistensi yang sudah dibentuk. Jadi, pembahasan pertama dilakukan sekedar formalitas belaka. Pada pembahasan kedua di DPRD juga tidak ada kajian dan pembahasan berarti. Menurut informasi salah seorang anggota Tim Asistensi di Kabupaten Garut, anggota DPRD lebih banyak membahas hal-hal "kecil" yang "tidak perlu" bahkan "salah". Misalnya, mereka bersikukuh menghendaki penggantian frase DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA dengan frase DENGAN RAHMAT ALLAH YANG MAHA KUASA.

d. Tahap Pengesahan dan Pengundangan

Pada tahapan pengesahan dan pengundangan ini ketiga Perda tentang Pelacuran tersebut sudah dilakukan secara benar, sesuai dengan prosedur dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengesahan dilakukan oleh Bupati, dan pengundangan dilakukan oleh Sekretaris Daerah melalui Lembaran Daerah dan Berita Daerah. Namun, seyogyanya, sesuai dengan semangat dan paradigma baru yang diusung oleh amandemen UUD 1945, pengesahan Perda tersebut dilakukan oleh Ketua DPRD, dan pengundangannya dilakukan oleh Sekretariat DPRD.

e. Tahap Sosialisasi

Pada saat penelitian, peneliti merasakan sendiri kelemahan pada tahapan sosialisasi ini. Untuk mendapatkan Perda yang diinginkan, peneliti harus melewati beberapa "prosedur" tertentu, belum lagi masalah kesemrawutan administrasi. Dari ketiga kabupaten itu, Kabupaten Garut yang paling tertib untuk masalah pengarsipan. Hal itu berarti, tingkat akses publik untuk mendapatkan produk-produk hukum daerah masih sangat rendah. Bagian Hukum di ketiga kantor Pemda tersebut juga mengakui kekurangannya dalam hal sosialisasi produk-produk hukum daerah tersebut. Selama ini mereka hanya melakukannya dengan mencetaknya dalam jumlah yang sangat terbatas, atau Kabupaten Cianjur sudah mencoba menggunakan media internet. Alasan klasik yang mereka kemukakan adalah masalah keterbatasan anggaran.

3. Perspektif Substansi Perda

Telaah dari aspek substansi Perda pada dasarnya menyoroti Ba-tang Tubuh dari masing-masing Perda tentang Pelacuran tersebut. Namun karena secara singkat sudah dibahas dalam telaah *legislative drafting* pada pembahasan sebelumnya, maka pada bagian ini lebih difokuskan pada uraian materi yang diatur dalam masing-masing Perda tersebut.

a. Perda Kabupaten Tasikmalaya

Perda Kabupaten Tasikmalaya Nomor 01 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Pelacuran, terdiri atas 8 (delapan) bab 10 (sepuluh pasal). Bab-bab dalam

Perda tentang Ketentuan Umum, Ketentuan Larangan, Ketentuan Penindakan, Partisipasi Masyarakat, Ketentuan Pidana, Rehabilitas Sosial, dan Ketentuan Penutup. Pada perubahan pertama Perda tersebut terdapat penambahan Bab yakni Bab tentang Ketentuan Penyidikan, serta dilakukan pencabutan Pasal 4 tentang larangan berada di jalan umum, lapangan, penginapan, perumahan, warung, tempat hiburan, atau di lorong-lorong, bagi siapa pun yang tingkah lakunya dapat diidentifikasi sebagai pelacur.

Ketentuan Larangan: Perda ini melarang siapa pun:

1. Melakukan pelacuran, mendirikan, menyediakan dan atau mengusahakan tempat untuk melakukan pelacuran, baik untuk mendapatkan keuntungan maupun tidak untuk mendapatkan keuntungan (Pasal 2 ayat 1).
2. Menawarkan atau menyediakan diri sendiri atau orang lain untuk melakukan pelacuran (Pasal 2 ayat 2 a).
3. Menyediakan tempat atau fasilitas untuk melakukan perbuatan (Pasal 2 ayat 2 b).
4. Melakukan perbuatan yang mengarah kepada perbuatan pelacuran (Pasal 2 ayat 2 c).
5. Membantu dan atau melindungi berlangsungnya perbuatan pelacuran, serta (Pasal a ayat 2 d).
6. Larangan terhadap segala bentuk perkataan, isyarat, tanda atau cara lain

untuk membujuk atau memaksa orang lain untuk melakukan pelacuran (Pasal 3).

Ketentuan Penindakan. Perda ini memberi kewenangan kepada pemerintah untuk menutup tempat-tempat yang menurut penilaian dan keyakinannya patut diduga sebagai tempat pelacuran (Pasal 4).

Partisipasi Masyarakat. Perda ini mewajibkan kepada semua orang untuk melaporkan kepada petugas apabila mengetahui adanya lokasi pelacuran. Dalam hal-hal tertentu tokoh masyarakat dapat dilibatkan untuk melakukan penertiban (Pasal 5).

Ketentuan Pidana. Tindak pidana dalam Perda ini adalah pe-langgaran, dan siapa saja yang melanggar Perda ini diancam pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp 5.000.000 (lima juta rupiah). Sebelum ada perubahan, ancaman pidana kurungan dalam Perda ini adalah selama-lamanya 6 (enam) bulan (Pasal 6).

Ketentuan Penyidikan. Proses penyidikan dalam Perda ini di-berikan kepada Penyidik Polisi dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil da-lam lingkungan Pemerintah Daerah. Wewenang mereka adalah menerima laporan dan pengaduan, melakukan tindakan pertama peme-riksaan, menyuruh berhenti tersangka dan memeriksa tanda pengenal, melakukan penyitaan, mengambil sidik jari, memotret, memanggil orang untuk diperiksa, mendatangkan ahli, atau dapat pula menghentikan penyidikan jika tidak terdapat cukup bukti, serta dapat melakukan tindakan lain yang sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku (Pasal 7).

Rehabilitasi Sosial. Perda ini juga mengatur tentang upaya rehabilitasi sosial bagi pelacur, yang dilakukan oleh dinas/instansi/badan/ lembaga yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Pelacur yang dimaksud adalah mereka yang telah terbukti bersalah berdasarkan putusan pengadilan (Pasal 8).

Ada hal yang menarik dalam perubahan pertama Perda ini. Pertama, adanya penggunaan istilah *zina* dalam ketentuan umum tentang pelacuran. Dalam Ketentuan Umum Pasal 1 huruf (g), semula yang dimaksud dengan pelacuran adalah "perbuatan yang dilakukan oleh siapa pun dengan secara sadar dan bertujuan mencari kepuasan syahwat di luar ikatan perkawinan yang sah dengan atau tanpa menerima imbalan baik berupa uang maupun bentuk lainnya". Dalam perubahan pertama Perda tersebut, pengertian pelacuran berubah menjadi "perbuatan yang dilakukan oleh siapa pun dengan sengaja atau bertujuan mencari kepuasan syahwat dan atau bersetubuh atau *berzina* di luar ikatan perkawinan yang sah dengan atau tanpa menerima imbalan baik berupa uang maupun bentuk lainnya". Penggunaan istilah *zina* dalam perubahan pertama Perda ini untuk mengakomodasi aspirasi sebagian umat Islam Tasikmalaya yang "belum puas" terhadap Perda tersebut.

Kedua, dalam Pasal 2 ayat (1) ada penambahan penjelasan tentang perbuatan pelacuran yang dilarang bukan semata-mata perbuatan pelacuran yang dimaksudkan untuk mencari keuntungan, tetapi juga bentuk perbuatan pelacuran yang tidak dimaksudkan

untuk mencari keuntungan, misalnya sekedar untuk kesenangan juga dilarang.

Ketiga, pada perubahan Perda tersebut juga dilakukan pengha-pusan terhadap Pasal 4 tentang larangan berada di jalan umum, la-pangan, penginapan, perumahan, warung, tempat hiburan, atau di lorong-lorong, bagi siapa pun yang tingkah lakunya dapat diidentifikasi sebagai pelacur. Penghapusan tersebut dilakukan karena pasal tersebut sangat bias dan jika diterapkan cenderung akan melanggar asas praduga tak bersalah.

b. Perda Kabupaten Garut

Perda Kabupaten Garut Nomor 06 Tahun 2000 tentang Pelang-garan Kesusilaan, terdiri atas 6 (enam) bab 9 (sembilan) pasal. Bab-bab tersebut adalah: Ketentuan Umum, Ketentuan Larangan, Pengawasan, Penindakan, dan Pembinaan, Penyidikan, Ketentuan Pidana, Ketentuan Peralihan, dan Ketentuan Penutup.

Ketentuan Larangan. Perda memuat larangan kepada siapa pun untuk:

1. Melakukan pelanggaran kesusilaan (Pasal 2 ayat 1).
2. Menawarkan diri sendiri atau turut serta dan atau membantu untuk melakukan pelanggaran kesusilaan (Pasal 2 ayat 2 a).
3. Menyediakan tempat atau fasilitas untuk melakukan pelanggaran kesusilaan (Pasal 2 ayat 2 b).
4. Menyediakan diri sendiri atau diri orang lain untuk melakukan pelanggaran kesusilaan (Pasal 2 ayat 2 c).

5. Melakukan pelanggaran yang mengarah kepada pelanggaran kesusilaan di tempat-tempat tertentu (di tempat hiburan, hotel, dan penginapan, serta tempat lain yang diduga dipergunakan bagi pelanggaran kesusilaan (Pasal 2 ayat 2 d).
6. Menyiarkan lagu-lagu yang melanggar kesusilaan di tempat untuk lalu lintas umum dengan terang-terangan mempertunjukkan atau menempelkan tulisan maupun gambar-gambar atau benda lainnya yang mampu membangkitkan syahwat (Pasal 2 ayat 2 e).
7. Membantu dan atau melindungi berlangsungnya pelanggaran kesusilaan (Pasal 2 ayat 2 f).

Ketentuan Penindakan. Perda ini memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menutup tempat-tempat yang patut diduga kuat digunakan untuk melakukan pelanggaran kesusilaan (Pasal 3).

Ketentuan Pidana. Tindak pidana dalam Perda ini ialah pelang-garan, dan siapa saja yang melanggar Perda ini diancam pidana ku-rungan paling lama 6 (enam) bulan tanpa hukuman denda (Pasal 4).

Ketentuan Penyidikan. Penyidikan terhadap pelanggaran kesu-silaan dilakukan oleh Penyidik Umum dan atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Daerah. Para penyidik tersebut berwenang: menerima laporan dan pengaduan, melakukan tindakan pertama pemeriksaan, menyuruh berhenti tersangka dan memeriksa tanda pengenal, melakukan penyitaan, mengambil sidik jari, memotret, memanggil orang untuk diperiksa, mendatangkan ahli,

menghentikan penyidikan, atau melakukan tindakan lain yang sesuai dengan ketentuan hukum (Pasal 5).

Rehabilitasi Sosial. Perda ini juga mengatur masalah rehabilitasi sosial yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah terhadap pelaku pelanggaran kesusilaan yang telah terbukti bersalah berdasarkan hasil penyidikan dan atau telah diputus oleh Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (Pasal 6).

c. Perda Kabupaten Cianjur

Pada Perda Kabupaten Cianjur Nomor 21 Tahun 2000 tentang Larangan Pelacuran terdiri atas 7 (tujuh) bab 13 (tiga belas) pasal. Ia terdiri atas bab-bab tentang Ketentuan Umum, Ketentuan Larangan, Ketentuan Penindakan, Ketentuan Pidana, Rehabilitasi Sosial, dan Ketentuan Lain, dan Penutup.

Ketentuan Larangan. Perda ini melarang siapa pun untuk:

1. melakukan pelacuran (Pasal 2).
2. menyediakan diri, baik laki-laki maupun perempuan, secara sen-diri-sendiri maupun bersama-sama, baik sebagai mata pencaharian maupun untuk kesenangan berbuat pelacuran (Pasal 3).
3. menyediakan tempat dan atau sarana lainnya untuk memudahkan terjadinya pelacuran (Pasal 4).
4. menawarkan, menghubungkan dan menyediakan orang atau mempermudah pelacuran (Pasal 5).
5. berkeliaran di tempat-tempat umum dan atau keramaian, di tepi jalan umum dan atau tempat lain

yang sering dilewati umum, di dalam bangunan yang digunakan untuk umum, ditempat-tempat hiburan, di atas kendaraan, telah menunjukkan tingkah laku yang menggoda, menawarkan atau memberi tanda-tanda, baik dengan perkataan maupun isyarat langsung maupun tidak langsung untuk melakukan pelacuran (Pasal 7).

6. Dalam hal tertangkap tangan, ketentuan sanksi pidana juga berlaku bagi pasangannya (Pasal 6).

Pengawasan dan Penindakan. Perda ini mewajibkan Bupati untuk mengeluarkan surat perintah kepada dinas/instansi/unit kerja yang ditunjuk untuk menutup tempat atau bangunan serta sarana lainnya yang nyata-nyata berdasarkan bukti permulaan diduga keras telah digunakan sebagai tempat pelacuran (Pasal 8 ayat 1).

Pembinaan. Apabila dipandang perlu, Perda ini juga mengatur upaya rehabilitasi sosial terhadap pelaku pelacuran di panti rehabilitasi atau tempat lain yang ditunjuk dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan (Pasal 8 ayat 3).

Ketentuan Penyidikan. Penyidikan terhadap pelanggaran kesu-silaan dilakukan oleh Penyidik Umum dan atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Daerah. Para penyidik tersebut berwenang: menerima laporan dan pengaduan, melakukan tindakan pertama pemeriksaan, menyuruh berhenti tersangka dan memeriksa tanda pengenal, melakukan penyitaan, mengambil sidik jari, memotret, memanggil orang untuk diperiksa, mendatangkan ahli,

menghentikan penyidikan, atau melakukan tindakan lain yang sesuai dengan ketentuan hukum (Pasal 9).

Ketentuan Pidana. Tindak pidana dalam Perda ini adalah pe-langgaran. Pelanggaran terhadap pasal 2, 3, 4, 5, dan 6 diancam hu-kuman kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan atau denda paling banyak Rp 5.000.000 (lima juta rupiah). Pelanggaran terhadap Pasal 7 diancam dengan denda paling banyak Rp 3.000.000 (tiga juta rupiah) atau hukuman kurungan paling lama 2 (dua) bulan pengganti denda (Pasal 10).

d. Beberapa Catatan

Setelah mencermati dan mengkaji substansi ketiga Perda di atas, ada beberapa catatan sebagai berikut:

1) Terdapat banyak kesamaan isi dari ketiga Perda tersebut. Yang berbeda hanyalah penamaannya saja. Perda dari Kabupaten Tasikmalaya diberi nama: **Pemberantasan Pelacuran**. Perda dari Kabupaten Garut diberi nama: **Pelanggaran Kesusilaan**. Perda dari Kabupaten Cianjur diberi nama: **Larangan Pelacuran**. Adanya kesamaan tersebut ternyata bukan tanpa sengaja. Para pe-rancang dan penyusun Perda tersebut mengaku "saling berkunjung" dan melakukan "studi banding" dalam proses penyusunannya. Jika dilihat dari waktu pengundangannya ternyata Perda dari Kabupaten Garut diundangkan lebih dahulu (17 Pebruari 2000), kemudian Kabupaten Cianjur (14 Nopember 2000), dan Kabupaten Tasikmalaya (8 Desember 2000).
2) Untuk masing-masing Perda, dari sisi substansi materinya ada beberapa catatan khusus.

a) Pada Perda Kabupaten Tasikmalaya yang diberi nama **Pembe-rantasan Pelacuran** ternyata tidak ditemukan pengertian tentang pemberantasan pelacuran itu sendiri. Ruang lingkup dan bentuk-bentuk upaya pemberantasan pelacuran juga belum diatur. Hal itu tentu saja akan mengaburkan efektivitas pencapaian tujuan dari Perda itu sendiri, yakni "memberantas" pelacuran. Sanksi administratif berupa pencabutan dan atau penutupan izin usaha juga belum diatur dalam ketentuan sanksi. Pengaturan sanksi administratif dalam Bab tentang Ketentuan Penindakan dapat dikategorikan "salah kamar" dan kurang tegas. Penegasan ketentuan sanksi administratif tersebut dipandang penting, mengingat selama ini dalam kegiatan razia atau operasi pelacuran, sering terjadi "kucing-kucingan" antara petugas dengan germo dan pelacur. Beberapa waktu setelah razia, praktek pelacuran tersebut muncul kembali. Hal itu terjadi karena lokasi yang menjadi tempat mangkal para pelacur dan germo, misalnya, warung atau hotel, tidak pernah diusik oleh petugas.
b) Pada Perda Kabupaten Garut yang berjudul **Pelanggaran Ke-susilaan**, juga pengertian tentang pelanggaran kesusilaan masih terlalu abstrak bahkan dapat dikatakan kabur. Ruang lingkup pelangggaran kesusilaan pun tidak dirinci secara tegas dan jelas. Akibatnya, solusi penindakan dan pemberantasan terhadap

pelanggaran kesusilaan juga kurang jelas. Hal itu tentu saja akan mengaburkan efektivitas pencapaian tujuan dari Perda itu sendiri, yakni memberantas segala bentuk pelanggaran kesusilaan. Ketentuan sanksi dalam Perda ini juga hanya memuat ancaman pidana kurungan, ancaman denda tidak diatur. Pengaturan sanksi administratif dalam Bab tentang Ketentuan Penindakan selain dirasakan kurang tegas juga dapat dikategorikan "salah kamar", yang salah satu akibatnya adalah masalah kepastian hukum dan terjadinya kelemahan dalam penegakkannya.

c) Demikian halnya pada Perda Kabupaten Cianjur tentang **La-rangan Pelacuran**. Dalam ketentuan umum belum ada pe-ngertian tentang penindakan pelacuran dan pembinaan pelacuran. Ketidakjelasan pengertian tersebut dapat menimbulkan "salah tafsir" dalam penegakkannya. Ruang lingkup perbuatan pelacuran dan bentuk-bentuk penindakan dan pembinaannya juga belum diatur secara rinci dan jelas. Padahal, mengingat fungsi Perda sebagai peraturan pelaksana hukum di atasnya dan untuk menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan, maka isi Perda relatif harus lebih rinci. Seperti pada peraturan Perda lainnya, Perda ini juga hanya memuat ancaman pidana kurungan dan denda. Pengaturan sanksi admi-nistratif justru diatur dalam Bab tentang Pengawasan, Penindakan,

dan Pembinaan. Selain dirasakan kurang tegas, hal itu juga dapat dikategorikan "salah kamar".

3) Secara umum, materi muatan ketiga Perda tersebut belum me-nunjukan kesesuaian antara isi dengan dasar filosofis, sosiologis, dan politis yang melatarbelakanginya. Maka dapat diprediksikan, pada tataran pelaksanaannya ketiga Perda tersebut akan menghadapi beberapa tantangan. Beberapa tokoh agama yang diwawancara juga memandang bahwa substansi Perda tersebut masih jauh dari harapan mereka, terutama berkaitan dengan ancaman hukuman bagi pelacur dan pasangannya yang dinilai "terlalu ringan". Tidak heran jika hal itu memunculkan kepesimisan di kalangan mereka akan keefektifan Perda tersebut dalam upaya pemberantasan pelacuran.

F. Rekayasa Model Penyusunan Peraturan Daerah

Untuk melakukan rekayasa model penyusunan Perda yang diharapkan berlaku di masa depan (*ius constituendum*), terlebih dulu perlu dideskripsikan kembali model penyusunan/perancangan Perda yang selama ini ada dan berlaku, beserta titik-titik kelemahannya untuk kemudian dicari alternatif model yang dapat ditawarkan di masa depan. Selain itu, beberapa permasalahan praktis yang ditemukan di lapangan, dan perkembangan mutakhir yang berkaitan dengan aspirasi dan tuntutan masyarakat juga harus dipertimbangkan.

Berdasarkan telaah terhadap rujukan tentang Perda dan rujukan tentang prosedur dan mekanisme penyusunan Perda pada pembahasan sebelumnya, ada beberapa catatan yang layak dijadikan acuan untuk penyusunan model baru proses penyusunan Perda di masa depan. Pertama, jelas terlihat bahwa rujukan yang ada masih menganut paradigma lama yang cenderung *executive heavy.* Kecenderungan dominasi kekuatan eksekutif tersebut, misalnya jelas terlihat dalam Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Gubernur/Bupati/Walikota, di samping mempunyai kekuasaan eksekutif, ia juga mempunyai (atau boleh dibaca, mencampuri) kekuasaan legislatif dan yudikatif.[1] Kuatnya kekuasaan eksekutif juga terlihat dalam Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah yang meng-atur bahwa yang mengesahkan Perda adalah Gubernur/Bupati/Walikota dan yang mengundangkan Perda ke dalam Berita dan Lembaran Daerah adalah Sekretaris Propinsi/ Kabupaten/Kota. Padahal jika merujuk pada semangat dan perubahan yang terjai pasca amandemen UUD 1945, pihak yang mengesah-kan semestinya DPRD, dan yang mengundangkan Perda ke dalam Berita dan Lembaran Daerah juga semestinya Sekretaris DPRD.

Kedua, rujukan prosedur penyusunan Perda tersebut tidak secara tegas menekankan pentingnya proses penelitian, pembuatan makalah inti (*position paper*), dan naskah akademik yang semestinya mendasari setiap perancangan/penyusunan Perda.

1 Lihat: Pasal 19 ayat (1) butir d dan f; Pasal 43 butir g; Pasal 69; Pasal 70; Pasal 73 ayat (1).

Padahal, agar setiap Perda yang dikeluarkan benar-benar mampu menjawab permasalahan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat, dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang berlaku ditengah-tengah masyarakat, serta tidak menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat, proses penelitian secara ilmiah adalah niscaya adanya.

Ketiga, rujukan prosedur penyusunan Perda tersebut juga tidak secara tegas membuka partisipasi publik seluas-luasnya dalam proses penyusunan Perda, mulai dari tahapan perencanaan, perancangan, permbahasan, hingga sosialisasi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis, penyusunan Perda, perlu mengikut-sertakan masyarakat, misalnya melalui dengar pendapat, diseminasi aspirasi, dan sebagainya, dengan tujuan agar dapat mengakomodasikan kepentingan masyarakat luas tersebut untuk dituang-kan dalam Perda. Peranserta masyarakat tersebut akan mempermudah sosialisasi dan penerapan substansi apabila Perda ditetapkan dan diundangkan.

Keempat, di era demokratisasi dan otonomi dewasa ini, beberapa ketentuan Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah tersebut dirasakan cukup kaku untuk mampu mengimbangi dinamika aspirasi masyarakat daerah. Semakin luasnya kewenangan daerah sesuai dengan konsepsi otonomi daerah, berbanding lurus dengan semakin kompleksnya urusan dan permasalahan di daerah, dan itu berarti harus semakin responsif dan proaktifnya para penyelenggara pemerintahan di

daerah, termasuk dalam proses penyusunan regulasi daerah. Pedoman penyusunan Perda yang rigid dan kaku, akan menjadi salah satu faktor penghambat yang cukup berarti bagi para penyelenggara pemerintahan di daerah. Memang, suatu kepastian hukum, setiap produk hukum harus dirancang dengan format dan teknis penulisan yang baik dan benar, serta berdasarkan prosedur yang sah, sehingga dapat dipertanggungjawabkan. Untuk itu perlu adanya standarisasi bentuk produk hukum daerah. Namun demikian, standardisasi yang kaku dan tidak mampu mengimbangi perkembangan aspirasi masyarakat, justru akan melahirkan "penolakan" dan "pelanggaran" dari masyarakat sendiri, terbukti dengan banyaknya Perda yang dianggap "bermasalah" oleh Departemen Dalam Negeri.

Akibat dari rujukan yang masih memiliki beberapa kelemahan seperti itu, ternyata juga melahirkan Perda yang tidak kalah "lemah-nya". Baik dari aspek legislatif drafting maupun dari proses penyu-sunan dan substansi materinya ketiga Perda yang dijadikan kajian dalam penelitian ini juga memiliki banyak kelemahan.

Pertama, paradigma pembuatan ketiga Perda tersebut masih kuat dan kental nuansa *executive heavy*-nya. Salah satu indikatornya adalah Perda tersebut semuanya berasal dari inisiatif eksekutif. Padahal, ketiga Perda tersebut lahir di era otonomi dan berada pada era amandemen UUD 1945, para pembuat Perda tersebut seharusnya sudah memahami dan mengakomodasi paradigma baru dalam *legislative drafting*.

Kedua, mengingat masih banyaknya kesalahan dari aspek *legislative drafting* pada ketiga Perda tersebut, secara umum dapat dikatakan bahwa para pembuat Perda tersebut (eksekutif dan legislatif daerah) belum memahami secara baik dan benar pedoman penyusunan Perda.

Ketiga, secara substantif, ketiga Perda tersebut belum mengikuti prinsip-prinsip pembuatan Perda yang baik dan demokratis. Hal itu antara dapat dilihat dari adanya kenyataan bahwa:

1. Ketiga Perda itu tidak didasarkan pada penelitian formal yang serius.
2. Masyarakat dan *stakeholders* belum dilibatkan secara penuh, mulai dari tahapan perencanaan sampai tahapan sosialisasi.
3. *Public hearing* atas ketiga Perda masih sangat terbatas.
4. Sosialisasi ketiga Perda tersebut masih sangat terbatas dan cenderung menggunakan cara-cara konvensional.

Keempat, secara umum, motivasi yang mendasari penyusunan Perda tersebut masih mengedepankan dimensi *rechtsmatigheid*, sekedar untuk memenuhi tuntutan masyarakat, sehingga Perda tersebut dibuat "asal jadi". Dimensi *doelmatigheid*-nya terabaikan.

Dari pemaparan di atas, secara teoritis dapat dikatakan bahwa politik hukum dan perundang-undangan yang menjadi rujukan penyusunan Perda termasuk Perda yang dihasilkannya masih condong pada paradigma *state oriented* daripada *public oriented*. Kecenderungan seperti itu pada gilirannya

dapat mengesampingkan "paham konstitusi" yang menekankan perlunya pembatasan kekuasaan, dan kekuasaan harus tunduk pada hukum (Lihat: Mahfud, 1999: 54, 62). Hal itu juga dapat dimaknai terjadinya deviasi terhadap teori *Rechtsstaat* terutama pada prinsip pemisahan kekuasaan secara tegas dalam suatu negara. Kenyataan tersebut juga dapat dimaknai bahwa konstitusi dan perundang-undangan kita masih memposisikan eksekutif lebih dominan daripada legislatif. Padahal, sejarah telah membuktikan bahwa kerugian atau dampak negatif akibat dari dominan eksekutif yang berlebihan, tanpa diimbangi mekanisme *checks and balances* sangat berat dirasakan di mana-mana.[2]

Berdasarkan deskripsi tentang kelemahan model rujukan penyusunan Perda yang berlaku sekarang tersebut, dapat diinventarisasi beberapa solusi teroritis

---

2 Kendatipun demikian, kita juga tidak menghendaki *legislative heavy* yang berlebihan pula, karena memberikan kekuasaan penuh kepada parlemen (DPRD) tanpa pembatasan-pembatasan yang tegas, dapat membuka peluang terjadinya *"constitusional hazard"* atau pelanggaran konstitusi (seperti: penyalahgunaan wewenang, perlakuan diskriminatif, terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme) yang terjadi di masa-masa lalu. Padahal penyelewengan konstitusi yang dilakukan oleh DPRD, jauh menakutkan dari pada penyelewengan yang dilakukan eksekutif. Keluarnya Peraturan Daerah (Perda) di beberapa daerah yang *hight cost economy* dan memberatkan rakyat, banyak dilihat oleh para pakar sebagai akibat dari "ulah" anggota DPRD yang setengah memaksa, "merengek" meminta kenaikan gaji dan tunjangan serta berbagai fasilitas lainnya yang kesemuanya itu dibebankan kepada APBD. Untuk memenuhi target anggaran pendapatan dalam APBD tersebut, Pemerintah Daerah dan DPRD berusaha "menggenjot" Pendapatan Asli Daerahnya (PAD), karena "lupa diri" dan "gelap mata", maka lahirlah Peraturan Daerah-Peraturan Daerah "berma-salah" sebagaimana banyak disinyalir oleh media massa. Ujung-ujungnya, kepentingan rakyat banyak yang dikorbankan.

untuk penyusunan model alternatif penyusunan Perda masa depan, yaitu:

1. Model alternatif penyusunan Perda masa depan harus bertumpu pada legislatif (*legislative haevy*) namun tetap tersedia mekanisme *cheks and balances*.
2. Model alternatif penyusunan Perda masa depan harus responsif, populistik, dan akomodatif.
3. Model alternatif penyusunan Perda masa depan harus didasarkan pada pertimbangan yang komprehensif dan mendalam dari aspek filosofis, yuridis, politis, ekonomis, sosiologis, maupun aspek ekologis.
4. Model alternatif penyusunan Perda masa depan harus memiliki standardisasi tertentu dari aspek prosedur, format, maupun teknis penulisannya, namun tetap mampu mengimbangi tuntutan aspirasi dan perkembangan zaman.

Selain beberapa kriteria di atas, proses penyusunan model alternatif penyusunan Perda masa depan tersebut dapat dideskripsikan pada tabel tabel perbandingan di bawah ini.

Perbandingan Proses Penyusunan Perda
Model Lama dengan Model Alternatif

Model Lama	Indikator	Model Alternatif
Tahap Penyusunan		
1. Pembuatan Perda tidak didasari penelitian	Riset	1. Pembuatan Perda didukung oleh hasil peneli-

2. Tidak ada "position paper" dari para ahli yang kompeten 3. Tidak memakai penyusunan Naskah Akademik 4. Tertutup dari partisi-pasi masyarakat	Position Paper Naskah Akademik Partisipasi Masya-rakat	tian 2. Ada "position paper" yang sengaja dibuat oleh ahli yang kompeten 3. Naskah Akademik penyusunan Perda merupakan prasyarat wajib 4. Partisipasi masyarakat sejak tahap persiapan sampai tahap evaluasi
Tahap Perancangan A. Bentuk Luar: 1. Bagian Penamaan 2. Bagian Pembukaan 3. Batang Tubuh 4. Penutup B. Bentuk Isi/Dalam: 1. Ketentuan Umum 2. Asas/prinsip dasar 3. Materi yang diatur 4. Ketentuan pidana 5. Ketentuan peralihan 6. Ketentuan penutup A. Sumber Rujukan Hukumnya: *Legal*	1. Ketepatan struk-tur, pertimbang-an, dasar hukum, bahasa, dan eja-annya 2. Kesesuaian isi dengan dasar filosofis, yuridis, sosiologis, eko-nomis, ekologis, dsb. 3. Asas-asas penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik	A. Bentuk Luar: 1. Bagian Penamaan 2. Bagian Pembukan 3. Batang Tubuh 4. Penutup B. Bentuk Isi/Dalam: 1. Ketentuan Umum 2. Asas/Prinsip Dasar 3. Materi yang diatur 4. Ketentuan Pidana 5. Ketentuan Peralihan 6. Ketentuan Penutup A. Sumber Rujukan Hukumnya: *Legal evidence* dan *empirical evidence*-nya

evidence dan *empirical evidence*-nya usang	(asas formil dan materil)	mutakhir
Tahap Pembahasan 1. Pembahasan dilakukan secara tertutup 2. Tidak melibatkan masyarakat	Pembahasan Partisipasi masyara-kat	1. Pembahasan dilakukan secara terbuka 2. Melibatkan *stakeholders* masyarakat
Tahap Pengesahan dan Pengundangan 1. Pengesahan oleh Gu-bernur/ Bupati/ Wali-kota 2. Pengundangan oleh Sekretaris Daerah	Pengesahan Pengundangan	1. Pengesahan oleh Ketua DPRD 2. Pengundangan oleh Sekretariat Dewan
Tahap Sosialisasi 1. Sosialisasi dilakukan pada segmen dan jumlah yang terbatas 2. Sulit diakses 3. Mengguna kan cara-cara konvensional	Masyaraka t mengeta-hui dan mudah men-dapatkan Produk Perda	1. Sosialisasi dilakukan pada segmen yang tak terbatas 2. Mudah di akses 3. Mengguna kan cara yang moderen

Seluruh tahapan dan kriteria model alternatif penyusunan Perda tersebut berlaku pula dalam penyusunan Perda yang berbasis Syariat Islam, karena proses transformasi Hukum Islam juga harus diawali oleh penelitian dan inventarisasi materi hukumnya yang hidup dalam masyarakat dengan selalu memperhatikan perubahan yang terjadi.

Lebih dari sekedar itu, dalam penyusunan Perda berbasis Syariat Islam, setiap tahapan penyusunan harus dimaknai lebih serius, karena selain membutuhkan kerja keras untuk membahasakan nilai-nilai Syariat Islam ke dalam naskah hukum, dibutuhkan pula kesepakatan *(ijma')* di kalangan umat Islam sendiri serta kesediaan untuk "kompromi" dan "berintegrasi" dengan tatanan hukum lain, termasuk tatanan hukum nasional. Dengan kata lain, dalam proses penyusunan Perda berbasis Syariat Islam, selain diperlukan kemampuan tentang *legislative drafting,* diperlukan kemampuan dalam *istinbath hukum* serta pemahaman mendalam dan komprehensif tentang sistem dan dinamika hukum, baik hukum Islam, hukum nasional, maupun hukum internasional. Sebab, jika salah memaknai dan menyikapi, misalnya semata-mata didasarkan pada kepentingan sesaat kedaerahan dan tendensi untuk memunculkan identitas agama semata-mata, maka yang terjadi bukan pemberlakuan dan pembentukan hukum yang harmonis-demokratis, tetapi yang terjadi adalah **hukum** anarkis dan diktatorisme daerah.

G. Penutup

Secara umum, model rujukan penyusunan Perda yang berlaku sekarang cenderung *executive heavy* dan tidak secara tegas menekankan pentingnya proses penelitian dan partisipasi publik seluas-luasnya dalam proses penyusunan Perda. Model rujukan tersebut juga dirasakan cukup kaku untuk mampu mengimbangi dinamika aspirasi masyarakat di era otonomi daerah.

Perda berbasis Syari'ah Islam secara substantif proses pembuatannya belum mengikuti prinsip-prinsip pembuatan peraturan perun-dang-undangan yang baik dan demokratis. Simpulan tersebut didasari oleh temuan bahwa proses pembuatan ketiga Perda tersebut tidak didasari oleh penelitian dan pembuatan naskah akademik yang serius, dan partisipasi publik dalam penyusunannya juga masih sangat terbatas. Dari perspektif *legislative drafting* juga ditemukan format dan sistematika yang tidak benar.

Oleh karena itu, pembaharuan tentang model dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan suatu keharusan (*conditio sine quanon*), karena menurut dasar pertimbangan teoritis maupun yuridis dan politis, model rujukan penyusunan Perda yang ada selama ini sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan aspirasi dan perkembangan zaman.

Model rujukan pembuatan Perda alternatif tersebut idealnya harus (1) bertumpu pada legislatif (*legislative heavy*) namun tetap tersedia mekanisme *cheks dan balances*; (2) responsif, populistik, dan akomodatif; (3) menekankan pentingnya pertimbangan yang

komprehensif dan mendalam dari aspek filosofis, yuridis, politis, ekonomis, sosiologis, maupun aspek ekologis; (4) harus memiliki standar tertentu dari aspek prosedur, format, maupun teknis penulisannya, namun tetap mampu mengimbangi tuntutan aspirasi dan perkembangan zaman.

Pertama, para pembentuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang berwenang, sudah saatnya meninggalkan model perancangan peraturan perundang-undangan yang sudah kadaluarsa. Untuk itu, dibutuhkan keberanian berijtihad dalam menjalankan tugas dan wewenang sesuai dengan tuntutan hukum yang baru.

Kedua, untuk menyikapi maraknya tuntutan aspirasi masyarakat dalam menerapkan Syariat Islam, diperlukan peningkatan kualitas peran dan tanggung jawab anggota DPRD, khususnya peran dan tanggung jawab di bidang *legislative drafting* (teknik perancangan draf peraturan perundang-undangan) dan *istimbath hukum*. Mereka juga dituntut untuk lebih proaktif, kreatif, dan mandiri dalam melakukan pembaharuan di bidang *legislative drafting* daerah pada khususnya, dan pembaharuan manajemen dan sistem pemerintahan yang sesuai dengan tuntutan dan aspirasi masyarakat umumnya.

Ketiga, UU Nomor 22 Tahun 1999; Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 1999;[3] dan paket Keputusan

3 UU Nomor 22 Tahun 1999 telah diubah menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004. Sementara itu Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 mengalami peningkatan menjadi UU Nomor 10 Tahun 2004 jo. UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perubahan tersebut terjadi setelah dilakukan amandemen UUD 1945 (Penyunting).

Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 21, 22, 23, Tahun 2001; serta Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 24 Tahun 2001 sudah saatnya untuk ditinjau kembali, disesuaikan dengan semangat dan paradigma baru pasca amandemen UUD 1945. Rancangan UU tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Perundang-undangan kiranya segera disahkan.

Keempat, proses pembentukan hukum di masa depan harus didasarkan kepada penelitian yang serius (*legislative drafting by research*) dan partisipasi publik seluas-luasnya, mulai tahap perencanaan sampai sosialisasi.

Kelima, teori dan Ilmu Perundang-undangan kiranya dapat dipertimbangkan untuk diajarkan di lingkungan IAIN dan Perguruan Tinggi Agama Islam pada umumnya, mengingat tidak sedikit alumni IAIN yang menjadi anggota DPR/DPRD. Selain itu, minimnya kemampuan umat Islam untuk membahasakan nilai-nilai Syariat Islam ke dalam bahasa hukum, merupakan masalah tersendiri yang harus segera dijawab.

Daftar Pustaka

Abul A'la al-Maududi. l994. *Hukum dan Konstitusi: Sistem Politik Islam*. Bandung: Mizan.

Abu al-Hasan al-Mawardi. t.th. *al-Ahkām al-Shulthāniyah*. Bayrut: Dār al-Fikr.

Agung Pambudi. 2001. "Perda bagi Kesejahteraan Rakyat", dalam *KPPOD News*, Edisi Februari 2001.

Attamimi, A. Hamid. S. 1990. *Peranan Kepres Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*, Disertasi. Jakarta: Universitas Indonesia.

_____. 1994. "Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya menurut Pancasila dan UUD 1945", Makalah dalam Seminar Dies Natalis UNTAS Jakarta ke 42, 9 Juli 1994.

Ahmad Azhar Basyir. 1984. *Pokok-pokok Persoalan Filsafat Hukum Islam*. Yogyakarta: UII-Press.

Al-Ghazali. l988. *al-Iqtishād fi al-I'tiqād*. Bayrut: Dār al-Kutub al-Ilmiyah.

_____. t.th. *Ihyā' 'Ulūm al-Dīn*. Kairo: Masyhad al-Husaini.

Amin Widodo, L. l994. *Fiqih Siyasah dalam Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

Azhary. 1995. *Negara Hukum Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Bagir Manan. 1992. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill. Co.

_____. 1995. *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*. Bandung: LPPM Universitas Islam Bandung.

_____. 1999. "Penelitian di Bidang Hukum", dalam *Jurnal Hukum*, Puslitbangkum-UNPAD, Bandung, Nomor Perdana.

_____. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Cik Hasan Bisri. 2001. *Pilar-pilar Penelitian Hukum Islam dan Pranata Sosial.* Bandung: Lembaga Penelitian IAIN Sunan Gunung Djati Bandung.

Dickerson, Reed. 1986. *The Fundamentals of Legal Drafting*. Boston: Lit-tle Brown and Company.

Dick, Robert. C. 1972. *Legal Drafting*. The Corswell Company Ltd.

Djoko Prakoso. 1985. *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Dliya al-Dīn al-Ra'is. t.th. *al-Islām wa al-Khilāfah fī al-Ashri al-Hadits*: *Naqd Kitāb al-Islām wa Ushūl al-Hukm*, Kairo: Dār al-Turāts.

Endang Saefuddin Anshari. 1991. *Piagam Jakarta 22 Juni 1945, dan Sejarah Konsensus Nasional antara Nasionalis Islami dan Nasionalis "Sekuler" tentang Dasar Negara Republik Indonesia.* Pustaka: Bandung.

Esposito, John L. l990. *Islam dan Politik*. Jakarta: Bulan Bin-tang.

Ibn Taiymiyah. t.th. *al-Siyāsah al-Syar'iyah fī Ishlāh al-Ra'i wa al-Ra'īyah*. Lebanon: Dār al-Kutūb al-'Arabiyah.

Irawan Soejito. 1988. *Teknik Membuat Undang-Undang*. Jakarta: Pradnya Paramita.

Jazim Hamidi. 1999. *Penerapan AAUPPL di Lingkungan Peradilan Ad-ministrasi*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

_____. (Ed). 1999. *Otonomi yang Luas dan Mandiri Menuju Indo-nesia Baru*. Bandung: Tarsito.

Kompilasi Hukum Islam, Humaniora Utama Press, Bandung

KPPOD, *Daftar Perda yang Dipertimbangkan Untuk Dibatalkan*, Dalam KPPOD News, Edisi Desember 2001.

Lubis, M. Solly. 1989. *Landasan dan Teknik Perundangan-undangan*. Bandung: Mandar Maju.

Mochtar Kusumaatmadja. 1976. *Fungsi dan Pembangunan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Binacipta.

_____. 1976. *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Binacipta.

Mahfud M.D, Moh. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.

Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya.* Yogyakarta: Kanisius.

Mohammad Khatami. 1998. *Membangun Dialog antar Peradaban,* Bandung: Mizan.

Mohamed S. El Wa. l983. *Sistem Politik dalam Pemerintahan Islam.* Surabaya: Bina Ilmu.

Muhammad Asad. l985.*Sebuah Kajian Tentang Sistem Pemerintahan Islam.* Bandung: Pustaka.

Pulungan, Suyuthi. l994. *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran,* Jakarta: Rajawali Pers.

Rosenthal, E. I. J. l965. *Islam in The Modern National State.* Cambridge at The University Press.

Ruben Levy. l986. *Susunan Masyarakat Islam*. Jakarta: Pustaka Firdaus.

Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Sri Soemantri. 1998. "Beberapa Catatan Terhadap Proposal Penelitian tentang Aspek Hukum Inisiatif DPR dalam Penyusunan UU". Makalah tidak diterbitkan.

Sri Ati Hartami. 2001. *Kegiatan Inventarisasi Rencana Legislasi Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Undang-undang Otonomi Daerah Propinsi Jawa Tengah.* Jakarta: BPHN, Departemen Kehakiman dan HAM.

Taqiyuddin al-Nabhani, l996. *Sistem Pemerintahan Islam*. Bangi: al-Izzah.

Taufik Abdullah dan Sharon Siddique. l989. *Tradisi dan Kebangkitan Islam di Asia Tenggara*. Jakarta: LP3ES.

Tim Peneliti PP OTODA. 2001. *Pengembangan Hubungan Eksekutif – Legeslatif di Daerah (Studi di Kabupaten Banyuwangi, Ngawi, dan Pacitan)*.

Peraturan Perundang-undangan

1. Undang-Undang Dasar 1945.
2. Ketetapan-ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.
3. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.
4. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Peerintah Pusat dan Daerah.
5. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Pe-nyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancang-an Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan dan Otonomi Daerah Nomor 21 Tahun 2001 tentang Teknik Penyusunan Keputusan Presiden.

6. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Materi Muatan Produk-produk Hukum Daerah.
7. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 2001 tentang Bentuk Produk-produk Hukum Daerah.
8. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.
9. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 24 Tahun 2001 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.
10. Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Pelacuran.
11. Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 6 Tahun 2000 ten-tang Pelanggaran Kesusilaan.
12. Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 21 Tahun 2000 tentang Larangan Pelacuran.

Lampiran:

Hasil Telaah terhadap Pasal-pasal tentang Perda dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Pasal Bermasalah	Deskripsi Muatannya
Pasal 18 ayat (1) butir (d)	Bunyi pasal: "DPRD mempunyai tugas dan wewenang

	bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah". Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda bersama-sama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota. Penggunaan kata "tugas" dan "wewenang" dirasakan kurang "tegas", berbeda halnya jika menggunakan kata "kekusaan" (bandingkan dengan amandemen pasal 20 ayat (1) UUD 1945). Akibatnya, rumusan pasal 18 ayat (1) butir (d) cenderung multi-tafsir, terutama jika dikaitkan dengan permasalahan *legislative power*. Di satu sisi, *legislative power* ada pada pundak DPRD, tapi bisa juga dipahami ada pada pundak DPRD bersama-sama Gubernur, Bupati, atau Walikota. Artinya, perlu ada ketegasan dalam pasal tersebut, misalnya berbunyi: "DPRD mempunyai kekuasaan membentuk Peraturan Daerah (Perda)". Kemudian pada pasal lain dapat dibuat ketentuan baru: "Setiap Rancangan Peraturan Daerah dibahas oleh DPRD bersama Gubernur, Bupati, atau Walikota untuk mendapatkan persetujuan bersama".
Pasal 19 ayat (1) butir (f) dan pasal 43 butir (g)	Pasal 19 ayat (1) butir (f) "DPRD mempunyai hak; (a) mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah; (b) mengajukan Rancangan Peraturan Daerah"

	Pasal 43 butir (g) "Kepala Daerah mempunyai kewajiban mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan Daerah bersama dengan DPRD" . Di dalam pasal tersebut terdapat ketidak konsistenan dalam penggunaan kata-kata. Di satu sisi DPRD mempunyai "hak" mengajukan Rancangan Peraturan Daerah, sementara Kepala Daerah mempunyai kewajiban mengajukan Rancangan Peraturan Daerah. Seharusnya anggota DPRD (bukan DPRD sebagai lembaga) yang mempunyai hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah, dan Gubernur, Bupati, atau Walikota (bukan Kepala Daerah) yang berhak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah. Jadi, kata "kewa-jiban" diganti dengan "hak", dan "Kepala Daerah" diganti dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota, sebab sebutan tersebut dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah adalah otomatis kapasitasnya sebagai Kepala Daerah.
Pasal 69 jo. Pasal 43 butir (g)	Pasal 69 "Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas per-setujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi".

	Rumusan yang berisi: "Kepala daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD", menunjukan bahwa Pemerintah Daerah (eksekutif) lebih berperan dalam membentuk Peraturan Daerah, sedangkan DPRD "seke-dar" mempunyai hak memberi persetujaan dan hak untuk mengadakan perubahan terhadap materi Peraturan Daerah, *plus* hak "mengajukan Rancangan Peratruran Daerah" atau yang lebih dikenal dengan hak inisiatif DPRD yang sewaktu-waktu dapat dipergunakan oleh DPRD (pasal 19 ayat (1) huruf f). Semua itu bertentangan dengan "ruh" dan semangat amandemen UUD 1945 yang menghendaki ada-nya pergeseran dari *executive power* menuju *legislative power.* Konsekuensinya, kalau yang mempunyai kekuasaan membentuk Peraturan Daerah (Perda) adalah DPRD, maka yang menetapkannya adalah DPRD, bukan Gubernur, Bupati, atau Walikota, sehingga yang bertanda tangan dalam Peraturan Daerah (Perda) yang disetujui bersama-sama tersebut adalah Ketua DPRD (di sebelah kanan bawah) dan Gubernur, Bupati, atau Walikota (disebelah kiri bawah). Dalam konteks ini, tidak dikenal istilah "tanda tangan serta" (*contrasign*), yaitu hanya Ketua DPRD saja yang tanda tangan (Manan, 1995: 26; 2001: 77-79). Kemudian lembaga yang yang lebih tepat mengundangkan Peraturan Daerah (Perda) dalam Lembaran Daerah adalah Sekretariat DPRD, karena hal itu adalah konsekuensi

	logis dari *legislative power* yang ada pada DPRD.

INDEKS

A

A. Djazuli, 11, 18, 26
Abdul Azis Kahhar, 122
Abdul Halim, 171, 174, 175, 176, 177, 188, 191
Abdurrahman Wahid, 65, 178, 197
Abu Hanifah, 13
Abu Yusuf, 14
Abu Zahrah, 49, 55
Abul A'la Maududi, 33
Acep Zamzam Noor, 132, 133, 146, 154
Afganistan, 112, 130
Afghanistan Bahrain, 14
Agus Dharma, 201, 223
ahkamul ibadah, 179
ahkamul madaniyah, 179
ahkamul mawaris, 179
ahkamul muamalah, 179
ahkamul munakahah, 179
ahl al-hadīts, 5
ahl al-ra'yu, 5
Ahmad Azhar Basyir, 292
Ahmad Subandi, 49, 55
Ahmad Syafi'i Maarif, 34
ahwalusyahsiyyah, 167
akhlakul karimah, 127, 190
Al-Chaidar, 106
al-Ghazali, 6, 15, 16, 17, 26, 292
Ali Abdul Razik, 33
Ali Yafie, 32, 55, 56
al-idārah, 33
Aljazair, 14, 59
al-khulafâ al-râsyidin, 11
al-Kindi, 5
Al-Kisani, 14

Allah Swt., 9, 16, 47, 74, 112, 168, 180, 208
al-Mawardi, 18, 292
al-qadhā', 33, 51
al-qānūn, 32
al-Qur'an, 6, 19, 24, 56, 69, 74, 89, 90, 95, 169, 208, 217, 235
al-Rafi'i, 13
Amin Widodo, 292
Anderson, 200, 201, 222
Andian Husaini, 55, 198
Aqib Suminto, 195
aqwāl al-fuqahā', 208
Asep A. Hidayat, 171, 191
Asep Saefuddin Musaddad, 163
Asia Selatan, 44
Asia Tenggara, 32, 44, 223, 295
Attamimi, 230, 240, 292
Ayi Sofyan, 196

B

B.J. Habibie, 65, 197, 253
Bambang Sunggono, 222
Banten, 62, 67, 103, 121, 153, 162, 198

batang tubuh, 61, 66, 247, 254, 256, 265, 267, 287
beschikking, 242, 256
Bolland, 74, 98
Brigade Tholiban, 111, 112, 113, 118
Bupati Cianjur, 205
Bupati Tasikmalaya, 105, 109, 113, 116, 122, 126, 130, 134, 140, 141, 142, 143, 145, 148
buttom-up, 201, 221

C

Ciamis, 110, 130, 158, 193, 198
Cianjur, 35, 62, 67, 102, 103, 121, 153, 158, 159, 162, 193, 198, 199, 200, 204, 205, 206, 207, 209, 210, 213, 214, 215, 217, 218, 219, 220, 221, 223, 224, 226, 228, 245, 247, 264, 265, 266, 267, 268, 270, 272, 277, 279, 280, 296
Cik Hasan Bisri, 29, 45, 55, 57, 58, 244, 293
civil law, 45
common law, 45
conditio sine quanon, 290

D

dār al-harb, 13, 14
dār al-Islām, 13, 14
Darul Islam, 71, 101, 106
Dede Satibi, 162, 172
Dekrit Presiden, 37, 239
Departemen Agama, 80, 83, 85, 86, 140, 143, 187, 206, 219
desentralisasi, 197, 225, 248
Dewan Fatwa, 75, 172
Dewan Imamah, 75, 172, 173, 177, 228
Dewan Syuro, 75, 172
DI/TII, 75, 106, 160
Djoko Prakoso, 293
Djudju Zubaidah, 106, 134, 146, 147
DOM, 81
DPRD, 76, 79, 81, 85, 86, 92, 93, 109, 115, 118, 119, 121, 126, 127, 130, 131, 133, 137, 139, 150, 154, 162, 173, 185, 205, 215, 216, 225, 226, 227, 232, 241, 242, 247, 249, 250, 251, 259, 261, 262, 264, 268, 270, 271, 282, 286, 288, 291, 292, 297, 298

E

Emerson, 108, 152
Endang Saifuddin, 37, 56, 239
Endang Yusuf, 162, 187, 189, 191, 193
Endang Yusuf Djunaedi, 162, 187
era demokratisasi, 252, 263, 283
era reformasi, 37

F

Fadjar, 240
Fazlur Rahman, 25, 27, 238
fiqh, 2, 4, 13, 14, 29, 30, 31, 32, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 91, 183
formalisasi Syari'at Islam, 59, 61, 62, 63, 67, 77, 78, 84, 92, 96, 97, 149, 177, 178
FPI, 34, 59, 63, 112, 150, 160, 163, 173, 177, 182, 187, 191
Front Pembela Islam, 34, 59, 63, 160, 162, 177
fundamentalisme, 62, 91, 92, 96

G

Garut, 35, 62, 67, 102, 103, 107, 114, 121, 149, 153, 158, 159, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 181, 182, 183, 184, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 198, 226, 228, 245, 246, 247, 264, 266, 267, 269, 270, 271, 272, 275, 279, 280, 296
GBHN, 208
Gerbang Marhamah, 200, 206, 207, 214, 215, 219, 223, 228
Giom Suwarsono, 172, 188, 189
GMNI, 64, 162
Gorontalo, 35, 62, 66

H

H. A. R. Gibb, 22
hadits, 19, 24, 127
Haedar Nashir, 108, 152
Hamidi, 234, 294
Hasan al-Banna, 33
Hasbi Ash Shiddieqy, 6, 27
Hasibuan, 232
Hasyim Muzadi, 34
Hery Noer Aly, 56
Hizbut Tahrir, 59, 63, 129, 160
Horikoshi, 195
hukum Islam, 2, 3, 4, 14, 15, 29, 51, 86, 90, 158, 159, 164, 185, 189, 243, 289
hukum taklifi, 32
hukum wadh'i, 32
Husein Haikal, 33

I

Ibn Hazm, 8
Ibn Khaldun, 10, 11, 27, 234, 236
Ibn Qayyim, 3, 4, 27
Ibn Taiymiyah, 294
Ibnu Abidin, 18
ijtihad, 1, 5, 12, 31, 235, 237
Indonesia, 2, 15, 21, 24, 25, 26, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 44, 50, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 71, 72,

73, 74, 77, 82, 83, 84, 85, 86, 93, 97, 98, 100, 105, 106, 108, 112, 114, 120, 121, 123, 125, 127, 129, 140, 152, 156, 157, 158, 159, 160, 162,167, 171, 172, 177, 179, 180, 183, 185, 188, 191, 195, 196, 197, 205, 208, 213, 214, 224, 226, 229, 232, 237, 239, 247, 248, 253, 292, 293, 294, 295
Institusi ekonomi, 51
Institusi keilmuan, 49
Institusi kekerabatan, 48
Institusi kesehatan, 51
Institusi kesenian, 52
Institusi pendidikan, 48
Institusi penyiaran, 48
Institusi perawatan sosial, 52
Institusi peribadatan, 47
Institusi politik, 49
institusi sosial, 32, 38, 39, 40, 42, 43, 46, 47, 50, 52
institusionalisasi fiqh, 38, 44
Islam, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 76,78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 108, 110, 111, 112, 114, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 140, 142, 145, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 198, 199, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 217, 219, 220, 221, 223, 224, 226, 227, 228, 229, 234, 235, 236, 237, 239, 242, 243, 244, 245, 275, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295
Islam Fundamentalis, 63, 97
Islam Radikal, 63, 97, 98
istinbath hukum, 30, 289
ius constituendum, 250, 281

J

Jalaluddin Rahmat, 129, 130, 131
Jamal D. Rahman, 32, 56
Javid Iqbal, 15
Jawa Barat, 67, 74, 102, 122, 128, 135, 136, 137, 138, 143, 154, 158, 159, 162, 185, 193, 198, 204, 226
JIL, 64
jinayah, 35, 45, 50, 87, 90, 185, 191, 212, 213
Joseph Schacht, 2
Juhaya S. Praja, 3, 27

K

Kabupaten Garut, 158, 159, 160, 165, 173, 191, 192, 228, 264, 267, 279
Kabupaten Tasikmalaya, 35, 62, 67, 102, 103, 104, 105, 108, 112, 114, 115, 118, 120, 121, 122, 124, 126, 127, 128, 129, 131, 132, 134, 135, 136, 137, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 148, 153, 154, 160, 228, 245, 247, 264, 265, 266, 267, 268, 272, 279, 296
kāffah, 36, 45, 59, 82, 89, 90, 91, 106, 129, 167, 181, 188, 190, 205
Kartosuwiryo, 74, 75, 101, 106, 160, 168
kelompok elite, 159
ketentuan larangan, 272, 273, 275, 276, 277
ketentuan penindakan, 272, 273, 276, 277, 280
ketentuan penyidikan, 257, 273, 274, 276, 278
ketentuan pidana, 256, 257, 272, 274, 275, 276, 277, 278, 288
khalifah, 11, 12, 13, 17, 24, 129, 132, 208
khilafah, 7, 8, 10, 11, 12, 13
Koentjaraningrat, 38, 47, 56, 57
konstitusi, 19, 20, 21, 25, 50, 59, 65, 72, 74, 82, 92, 96, 178, 179, 208, 230, 238, 239, 242, 285, 286
Kusumaatmadja, 233, 234, 294
KWI, 64

L

Lakpesdam, 64
law enforcement, 185
legislatif, 12, 25, 53, 61, 67, 85, 86, 92, 96, 115, 125, 137, 158, 162, 193, 206, 231, 232, 244, 252, 259, 282, 284, 285, 286, 290
legislative drafting, 226, 227, 243, 265, 272, 284, 289, 290, 291
legislative power, 227, 232, 251, 252, 297, 299
Lev, 53, 56

LP3SyI, 163, 164, 167, 168, 169, 174, 175, 176, 177, 186, 192, 228
Lubis, M. Solly, 294

M

M. Ilyas Ruhiyat, 133
madzhab, 13, 14, 31, 32, 44, 80, 91, 129
Madzhab Hambali, 45
Madzhab Hanafi, 45
Madzhab Ja'fari, 45
Madzhab Syafi'i, 45
madzhab Syafi'i, 13, 32
Mahdi Ghulsyani, 49, 56
Mahkamah Agung, 71, 82, 83, 88, 89
Mahkamah Syar'iyah, 82, 83, 87, 88, 90
Mahklamah Syar'iyah, 86
Mahmud Syaltut, 2
Mahyar Swara, 162, 189
Majelis Syuro, 75, 172
Malaysia, 14, 20, 21, 59
Manan, 230, 240, 241, 242, 252, 293, 299
Marzuki Wahid, 58
Megawati Soekarnoputri, 65, 197
Menteri Dalam Negeri, 38, 77, 79, 227, 246, 253, 260, 262, 263, 266, 267, 282, 283, 291, 296
Miftah Fauzi, 111, 112, 125
Miftah Thaha, 201, 223
MMI, 59, 63, 112, 121, 123
Moeflich Hasbullah, 156
Moh. Mahfud, 233
MPR, 34, 36, 59, 60, 102, 157, 209, 241, 242, 246, 247, 248, 295
MPR-RI, 34, 36, 157
MPU, 84, 85, 86, 93
mu'amalah, 167, 211, 213
Mu'awiyah, 11, 12
Mu'tazilah, 8, 9
Muhammad Daud Beureu-eh, 71, 72, 74, 76
Muhammad Iqbal, 7
Muhammad Qudsi, 162, 189, 193
Muhammadiyah, 34, 64, 160, 172, 176, 189
MUI, 86, 93, 112, 119, 123, 142, 174, 176, 177, 199, 205, 208, 213, 216, 217, 219, 220
mukallaf, 3
Munawir Sjadzali, 33, 56
Mustofa Bisri, 132

N

Nabi Dawud As, 18
nation state, 61
Negara Islam, 60, 67, 74, 84, 100, 106, 157, 167, 172
Negara Islam Indonesia, 74, 100, 106
ngumbara, 128
NII, 74, 75, 101, 106, 149, 152, 160, 167
NKRI, 26, 71, 75, 79, 81, 168
NU, 59, 64, 150, 160, 172, 177, 178, 182
Nurcholish Madjid, 34
Nurrohman Syarif, 1

O

OKI, 14
Oman, 14
Orde Baru, 37, 58, 60, 77, 80, 93, 101, 102, 107, 108, 131, 156, 161, 167, 187, 196, 199
Orde Lama, 59, 187
Otje Salman, 234
otonomi daerah, 37, 61, 75, 77, 80, 83, 96, 97, 156, 197, 198, 202, 204, 225, 226, 227, 244, 247, 248, 263, 283, 290

P

Pakistan, 14, 20, 21, 45, 130, 183
Pancasila, 37, 59, 61, 65, 156, 237, 247, 292
pandangan inklusif, 236, 237
Partisipasi Masyarakat, 272, 273
PDKB, 64
Pembinaan, 268, 275, 278, 281, 294
Pemerintah Daerah, 76, 83, 86, 105, 110, 140, 172, 192, 209, 211, 221, 224, 226, 241, 251, 257, 270, 274, 276, 277, 278, 286, 296, 299
pendekatan kultural, 38, 53, 54
pendekatan struktural, 37, 43, 53
Pengadilan Agama, 86, 87
Perda, 35, 38, 62, 66, 76, 79, 80, 88, 95, 96, 102, 103, 104, 110, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 122, 135, 138, 143, 147, 153, 162, 173, 191, 192, 210, 213, 221, 225, 226, 227, 228, 241, 242, 244, 245, 246, 247, 248, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 259,260, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 292, 294, 297, 299
Pesantrend, 112, 113, 115, 117, 118, 153, 154
PGI, 64
Piagam Jakarta, 34, 37, 56, 59, 60, 61, 65, 66, 100, 157, 193, 239, 293
PKB, 64, 120, 162
pluralisme, 61, 96, 97
PMII, 64, 103, 160, 178, 181
PPMI, 59, 63
Provinsi NAD, 35, 38, 62, 64, 66, 78, 83, 84, 85, 91, 92, 93, 96
public oriented, 285
public policy, 200
Pulungan, 295

Q

qadha', 29
Qanun, 68, 79, 85, 86, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96
Qatar, 14
qishash, 89, 185

R

Rasulullah, 1, 8, 29, 131, 183, 184
rechtsbescherming, 258
rechtsstaat, 229
rechtsvacuum, 258
rechtszekerheid, 258
regelling, 256
rehabilitasi sosial, 274, 277
Rifki Rosyad, 99
Rosenthal, 10, 11, 12, 13, 27, 234, 236, 295
rule of law, 23

S

S. M. Kartosuwiryo, 74
S. Tasrif, 234
Sajogyo, 38, 57
Sayyid Quthub, 33
Schacht, 22, 27
sistem *khilâfah*, 12
siyâsah diniyah, 13
siyasah syar'iyyah, 167
Snouck Hurgronje, 91
Soeharto, 65, 81, 156, 157
Soeprapto, 240, 294
Sofyan Ibrahim, 72, 98
Sri Ati Hartami, 295
Sri Soemantri, 295
state oriented, 285
Sudarwan, 201, 222
Sukabumi, 62, 67, 158, 193, 198
Sulawesi Selatan, 35, 121, 122, 158, 162, 198
Sumatera Barat, 35, 62, 66
Sumatera Selatan, 35
Sunni, 6, 15, 22, 23, 27, 92
Susilo Bambang Yudhoyono, 197
Syari'at Islam, 9, 21, 22, 24, 36, 54, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 95, 100, 101, 102, 103, 105, 108, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 129, 130, 131, 133, 134, 145, 146, 148, 149, 150, 151, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 169, 173, 174, 175, 177, 178, 180, 181, 182, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 205, 206, 207, 208, 210, 222, 223, 226, 228, 234, 235, 236, 239, 246, 289, 292
Syekh Abdul Muhyi, 124
Syi'i, 15

T

Tajul Arifin, 44, 45, 57
Tatang Astarudin, 225
Tatang Farhanul Hakim, 104, 115, 125, 126, 130, 135, 142, 148
Taufik Abdullah, 295
teori kredo, 3
Thaha Husein, 33
Tjokroamidjojo, 224
Trias Politica, 229, 231

U

Ubudiyyah, 167
uleebalang, 69, 70, 71
undang-undang, 20, 21, 23, 24, 69, 77, 78, 79, 81, 88, 92, 95, 100, 200, 212, 214, 230, 231, 232, 233, 235, 257, 260
Universitas Garut, 162, 173
Unsyiah, 79, 90
UUD 1945, 21, 34, 37, 56, 59, 61, 65, 66, 71, 89, 95, 100, 102, 157, 178, 193, 208, 227, 229, 232, 239, 247, 250, 251, 252, 262, 268, 271, 282, 284, 291, 292, 297, 299

V

van Bruinessen, 32, 57
van Den Berg, 196, 239
van Dijk, 74, 75, 99, 172, 196

W

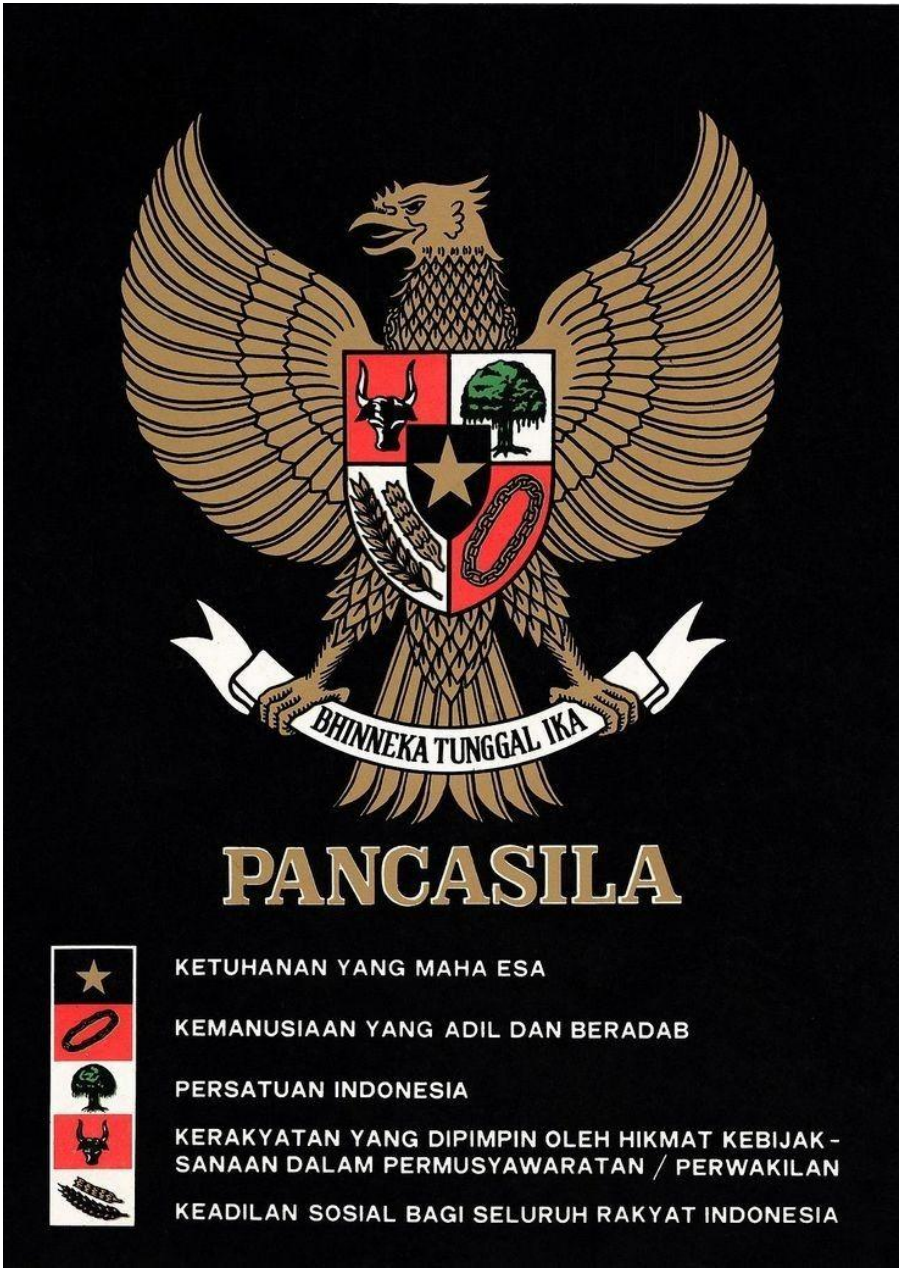
wahyu, 5, 6
way of life, 2, 22

Y

yudikatif, 12, 53, 83, 85, 158, 193, 231, 282
Yusril Ihza Mahendra, 100, 118, 153, 157, 239
Yusuf Qardhawi, 32,58

Z

Zainal Mustofa, 124
Zen Zenal Mutaqien, 101, 111, 112, 118, 121, 123, 146


BHINNEKA TUNGGAL IKA
PANCASILA
KETUHANAN YANG MAHA ESA
KEMANUSIAAN YANG ADIL DAN BERADAB
PERSATUAN INDONESIA
KERAKYATAN YANG DIPIMPIN OLEH HIKMAT KEBIJAK-SANAAN DALAM PERMUSYAWARATAN / PERWAKILAN
KEADILAN SOSIAL BAGI SELURUH RAKYAT INDONESIA

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Tulisan ini berasal dari makalah yang dipresentasikakan dalam diskusi, pra-MMR dan MMR (Madrasah Malem Reboan). Kegiatan pra-MMR dilaksanakan sebanyak enam kali pertemuan bulanan yang berakhir tanggal 1 September 2005. Sejak itu kegiatan diskusi mengalami jeda hampir delapan tahun. Namun demikian, dalam enam kali perhelatan ilmiah tersebut terkumpul beberapa buah makalah yang memiliki hubungan dengan makalah pada diskusi masa MMR. Diskusi mingguan MMR setiap hari Selasa malam, atau malam Rabu, diselenggarakan sejak tanggal 9 April 2013.

Keenam tulisan yang disajikan dalam tulisan ini berasal dari hasil kajian dan penelitian. Empat tulisan (Nurroham dan Marzuki, Rifki Rosyad, Muflich Hasbullah, Ayi Sofyan, dan Tatang Astarudin) berasal dari laporan penelitian lapangan yang dipresentasikan dan bahan lain pada masa pra-MMR, dan tulisan lainnya (Nurrohman Syarif dan Cik Hasan Bisri) berasal dari hasil penelitian kepustakaan pada masa MMR. Namun tata urut penyajiannya kedua tulisan terakhir ditempatkan pada urutan pertama dan kedua. Kedua tulisan itu bersifat makro, berkenaan dengan pemikiran dan pelaksanaan Syariat Islam di dunia Islam dan di Indonesia.

Ada beberapa catatan yang perlu dicermati oleh pembaca. Pertama, apa yang disajikan dalam tulisan ini baru mencerminkan "suara" elite masyarakat dari pusat-pusat kekuasaan publik. Kedua, dalam kurun waktu beberapa tahun terakhir apa yang "dipotret" melalui penelitian itu, dalam berbagai hal, telah mengalami perubahan, termasuk pergantian kepemimpinan daerah. Diperlukan penelitian lebih lanjut, yang dapat menyentuh realitas kehidupan masyarakat. Ketiga, "keberpihakan" peneliti terhadap pelaksanaan syariat Islam tidak dapat dihindarkan. Oleh karena itu, pembaca dimohon untuk memahami tulisan yang disajikan secara arif, kritis, dan korektif.

MMR
Madrasah Malem Reboan

PUSLITPEN
UIN 'SGD' BANDUNG

ISBN 978-602-51281-2-7

9 786025 128127